

3 1761 11891050 4







Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118910504>



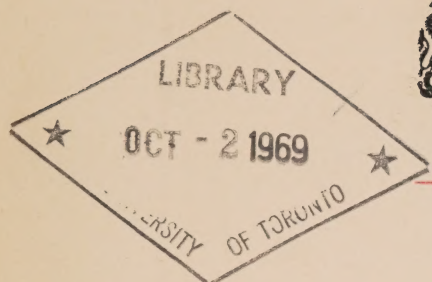


CAI  
2  
-68F36

Donated  
Estimate



CANADA



[Conferences]

Federal-Provincial Conference  
of  
Ministers of Finance  
and  
Provincial Treasurers

OTTAWA

November 4-5, 1968





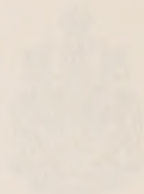
CANADA

Federal-Provincial Conference  
of  
Ministers of Finance  
and  
Provincial Treasurers

OTTAWA

November 4-5, 1968





Crown Copyrights reserved  
Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,  
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX  
1735 Barrington Street

MONTREAL  
AEterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA  
Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO  
221 Yonge Street

WINNIPEG  
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER  
657 Granville Street

or through your bookseller

Price \$1.75 Catalogue No. Z2 - 1968/2

Price subject to change without notice

The Queen's Printer  
Ottawa, Canada  
1969

## TABLE OF CONTENTS

	<i>Page</i>
FOREWORD .....	v
AGENDA .....	vii
FEDERAL AND PROVINCIAL STATEMENTS .....	
Canada .....	1
Ontario .....	9
Quebec .....	13
Nova Scotia .....	19
New Brunswick .....	37
Manitoba .....	41
Prince Edward Island .....	47
Saskatchewan .....	61
Newfoundland .....	67
APPENDIX I	
A review of recent Federal-Provincial positions developed by the Govern- ment of Ontario .....	69
APPENDIX II	
Explanatory Notes of the new Federal Social Development Tax submitted by the Province of Ontario .....	73
APPENDIX III	
Ontario's position on Medicare .....	77
APPENDIX IV	
Proposal advanced by the Honourable G. Evans on the machinery of Federal-Provincial relations .....	81
APPENDIX V	
Report on the Conference of the Ministers of Health .....	85
APPENDIX VI	
List of delegates .....	89





## FOREWORD

This volume incorporates the text of the formal statements which were issued by the heads of the federal and provincial delegations to a conference of the Ministers of Finance and Provincial Treasurers\*, held in Ottawa, on Monday and Tuesday, November 4-5, 1968.

It may be recalled that at the October, 1966, meeting of the federal-provincial Tax Structure Committee, the then Prime Minister of Canada stated that the federal government would be willing to meet with the provinces within a two-year period to review fiscal arrangements generally. In August, 1968, the provincial Premiers and Prime Ministers, through their annual Conference (Waskesiu, Saskatchewan) recalled the intention of the federal and provincial governments to meet within a two-year period, and requested early discussions on fiscal problems with the federal government.

A conference was arranged for November 4-5, 1968. The main part of the meeting was spent in discussing federal-provincial fiscal arrangements, tax collection agreements, and the problems posed by the rapidly rising costs of jointly financed programs. The agenda used as the outline for the discussion is also reproduced here as is a list of the conference delegates.

With regard to the problem of rising costs, the Ministers of Health met separately on November 4, 1968, and then jointly with the Ministers of Finance and Provincial Treasurers the next day. The Press Communiqué issued by the Ministers of Health Conference is included as an appendix to the main text.

\*It should be noted that no statements from the Provinces of Alberta and British Columbia are included. While these provinces participated fully in the discussions at the meeting, they did not release prepared texts of formal statements.



**Meeting of**  
**Ministers of Finance and Provincial Treasurers**  
**Ottawa, November 4 – 5, 1968**

**A G E N D A**

1. Federal-Provincial Fiscal Arrangements
2. Tax Collection Agreements
3. Problems Posed by the Rapidly Rising Costs of Jointly Financed Programs
4. Arrangements for Annual December Meeting of Ministers of Finance and Provincial Treasurers
5. Other Matters











**Statement by Canada**  
**HONOURABLE E.J. BENSON**  
**Minister of Finance**  
**at the**  
**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**  
**Ottawa**  
**November 4 and 5, 1968**

The first item on our agenda is "Federal-Provincial Fiscal Arrangements", and I should like to open the discussion with a statement on behalf of the Federal Government.

The pattern of the existing arrangements was laid down in the discussions of the Tax Structure Committee two years ago. Without going into the details of those discussions or their outcome, I might recall that my predecessor as Minister of Finance set out several principles of fiscal federalism, which served as the basis for the position adopted by the Federal Government at that time.

These principles bear repeating since they remain the basis of our policy today.

- (1) The fiscal arrangements should give both the federal and provincial governments access to fiscal resources sufficient to discharge their responsibilities under the constitution.
- (2) They should provide that each government should be accountable to its own electors for its taxing and spending decisions and should make these decisions with due regard for their effect on other governments.
- (3) The fiscal arrangements should, through a system of equalization grants, enable each province to provide an adequate level of public services without resort to rates of taxation substantially higher than those of other provinces.
- (4) They should give to the Federal Government sufficient fiscal power to discharge its economic and monetary responsibilities, as well as to pay its bills. In particular they should retain for the Federal Government a sufficient part of the income tax field in all provinces — both personal and corporate — to enable it to use variations in the weight and form of that tax for economic purposes and to achieve a reasonable degree of equity in the incidence of taxation across Canada.
- (5) They should lead to uniform intergovernmental arrangements and the uniform application of federal laws in all provinces.

- (6) The fiscal arrangements should seek to provide machinery for harmonizing the policies and the priorities of the federal and provincial governments.

I have re-stated these principles, because we believe that we should continue to apply them in a practical and constructive way, even if the present system of co-operative arrangements sometimes leads to misinterpretation and misunderstanding. For example, there has been a good deal said recently to suggest that the federal government and these fiscal arrangements stand in the way of access by the provinces to the revenues which they need. The fact is that in the large and dynamic fields of personal and corporate income taxation, both levels of government have the same constitutional powers. Two provinces — Manitoba and Saskatchewan — have levied their personal income taxes at rates above the federal abatement level. Five provinces — these two and Ontario, Quebec and Newfoundland — do the same thing in the corporate tax field. ^

We have acknowledge that the rights of the provinces in this regard are so obvious that we have been prepared to collect these higher levies as part of the joint tax collection system. I am not urging any province to follow this policy. Indeed, under our comprehensive equalization system, if the provinces were to do so, the result would be an added expenditure to the federal government by way of equalization to provinces of below average tax capacity. I am simply pointing out and emphasizing that if their expenditure responsibilities make it necessary, provincial governments and legislatures have full access to these direct tax fields.

The provinces also have access to revenue sources such as retail sales levies and commodity taxes, where the federal government taxes indirectly at a different level, and to revenue fields such as natural resources and real property taxes, in which we are scarcely involved. Moreover, it is noteworthy that the actual use of these various tax fields by the provinces differs widely among them, as is indicated by the different rates of taxation from one province to another.

In considering the subject of tax sharing on our agenda today, and related questions, you may wish to have a few words from me about the proposals I placed before Parliament the week before last. As I stated then, I recognize that you will be concerned at our using any form of a tax on incomes at a time when you would like to secure a larger share of the income tax.

It was essential to introduce a budget this autumn, and to provide more revenues as soon as reasonably possible. I will not weary you with a recapitulation of all the detail I gave to Parliament and the public on the 22nd of October. This is now on the record. The reasons why action was needed were basically three. Firstly, an accounting to Parliament for the current fiscal year was due. Secondly, our expenditures were already well in excess of our revenues and would be higher next year, because of the growth of our statutory obligations and other unavoidable needs. To meet these expenditures, and to keep our demands on the capital market to reasonable amounts taking into account the requirements of others, it was necessary for us to secure large amounts of revenue. Thirdly, we considered it essential to restore an appropriate fiscal policy, in order to check the continuing inflationary forces in the economy and break the upward spiral of prices and costs.

We have considered and used several tax measures to achieve these purposes. The taxation of insurance companies, and their policy holders, was an important reform measure that will yield a substantial amount of revenue fairly quickly. So will the reduction in the allowable provision for reserves against potential losses on loans and mortgages for banks and other financial institutions.

We did not wish to use general tax measures that would increase costs and prices at this time when it is so important to check inflationary forces. Therefore we decided we should not use the sales tax, nor a payroll tax on employers or levies of that nature. As far as corporations were concerned we decided it would be contrary to Canada's economic interests to increase the general rates of corporate income tax. Already our corporation income tax are at high levels by comparison with the United States and other countries, taking into account provincial taxes and the current surtaxes. Canada as a country, like you as provinces, must compete with others in attracting and retaining business enterprises who are considering where to locate or expand their operations. Corporate taxes are of course one of the major considerations which they take into account.

We did decide, however, that it was both economically safe and equitable, to secure some part of the revenue we need by accelerating the payment of corporation income tax during the next fiscal year. We would thereby complete the process of moving payment of the instalments of corporate tax up to a current basis comparable to that on which deductions are made from wages and salaries. This will yield a temporary addition to our revenues, meeting part of our problem during the last fiscal year before the implementation of our tax reform program.

After taking into account what additional revenue we could get from these various measures, I found we were still far short of what was needed. Having rejected the use of the sales tax for the reasons I stated, and taxes on business other than those mentioned, it was clearly necessary to use some kind of tax on individuals.

The main growth in our costs that makes this extra tax necessary is that taking place in the large programs we are financing jointly with you — Hospital Insurance, the public assistance plans, post-secondary education, and Medicare. These are what are now broadly termed social development programs. In the case of hospital insurance almost every Canadian is benefiting directly and tangibly from the roughly \$620 million we are spending on this program, leaving out of account the equalized tax abatement provided to Quebec. We hope that almost everyone will benefit in a similar tangible way from the contributions to Medicare programs which Parliament has authorized and for which I must budget. Many other Canadians, young and old, benefit directly from the other programs I have mentioned.

The government felt these circumstances justified us in asking Parliament to require that those with incomes above average — i.e. with taxable income of \$6000 or more, pay a premium of \$10 a month toward the cost of these varied benefits — just as they pay various types of premiums to provincial authorities in respect of some of these programs. In our case we will be collecting these premiums through the income tax machinery. This will enable us to scale down the premium for those with taxable incomes of less than \$6000 per annum. All those whose incomes are less than the basic exemption levels will pay nothing.

In view of our massive share in the cost of all of these programs, I feel that Parliament is quite justified in using a graduated premium of this kind to meet some part of the burden. We must carry the remaining large balance of these expenditures, and many others, from our general revenues. These include as their largest element the progressively graduated federal income tax, which yields about one third of our total budgetary revenue.

I am aware that some of you wish that I had increased the rates of our basic income tax. This action would have automatically increased the value of the abatements from



that tax made in favour of the provinces, and also increased the effective rates of the provincial taxes in most cases. Undoubtedly that would have been helpful to you. But we did not feel that we could ask Parliament to take this action to raise revenue for the provinces. I do not think any government is likely to be willing to do so. This is one of the weaknesses of the abatement system, which we will be discussing today. You will note that our several changes in income tax rates, up or down, in recent years have been made in such a way as not to interfere with provincial revenues. Consequently I think you had good reason to expect that the measure we had to introduce in October would be in a form that did not either increase or reduce provincial revenues.

In the changes proposed in the Estate Tax I am of course trying to safeguard the total provincial revenue position. Changes I have proposed in regard to the taxation of financial institutions will, I expect, increase the base for provincial corporate income tax, as will certain of the miscellaneous provisions of the income tax. This has been the normal practice for years in making changes in the base to which the tax applies, as distinct from changes in the rates.

Any increase in our major federal taxes of course affects the same taxpayers as those taxed by the provinces, whether the increase is in taxes on income, sales, or any other revenue source. Indirectly it is bound to be of concern to you. We take that into account, just as we take into account the position of the taxpayers themselves and the economic effects of what we do. Since the income tax is the most visible of our taxes, and the one on which our sharing of the field has been most in dispute, it is natural that we and you are both particularly sensitive to one another's action in regard to it. In choosing the particular way of using it this time — that is by instituting another graduated premium such as we have for Old Age Security — I feel I have interfered with your use of the field as little as possible in the circumstances. I have done so even at the cost of creating some difficulty in winning public acceptance of the form of the tax, as compared with a general surcharge on the graduated tax such as we introduced last winter.

I come back now to the general problem facing all governments in Canada — how to match our expenditure responsibilities with our fiscal resources. The Tax Structure Committee's work, and its projections of government revenue and expenditure, was an important attempt to look into the future and to provide guidance for us all. It was an example of the kind of planning procedure that we all need to follow individually, and perhaps jointly again on a continuing basis. But however valuable the procedure, it was never thought that its results would ever be taken as eternal truth. Obviously one must re-examine and reconsider conclusions in the light of new facts and changing circumstances.

The 1965-66 exercise showed us that the provinces and their municipalities were responsible for more rapidly growing expenditures, and enjoyed less rapidly growing revenue than the federal government. Consequently, if the pattern then projected was not changed, provincial-municipal deficits threatened to increase, while the federal deficit could decline by the early 1970's.

In the event, and because of specific policy decisions taken at the federal level in 1966 and immediately thereafter, the entire picture has been greatly changed. Let me note only three major program decisions which were influenced by, but not reflected in the Tax Structure Committee projections, and show how these decisions have altered the picture for the present fiscal year.

First, there is the new system of equalization payments, of particular benefit to the provinces of lower-than-average tax capacity. The TSC exercise projected equalization

payments to the provinces and Atlantic Adjustment Grants at \$410 million in 1968-69. We now estimate that this year these payments will total some \$590 million.

Second, there is the new pattern of federal tax abatements and payments in support of university and other kinds of technical and professional training provided by the provinces. It was clear in 1966 that education at the post-secondary level was the most rapidly-expanding field of public expenditure, and that federal aid to the provinces for this high priority field was imperative. Our decision was to make fiscal arrangements to meet 50 per cent of operating costs at federal expense. As a result, instead of expenditures of \$315 million in 1968-69 as shown in the projections, the total federal commitment for fiscal aid to the provinces for this and other educational programs is almost double that figure — some \$610 million. This does not include the large adult training expenditure we have undertaken entirely as a federal program, and which will cost about \$220 million this year.

Third, in a major effort to assist the provinces in rationalizing public welfare and to share more fully in the costs involved, the Canada Assistance Plan was brought into effect in 1967. As a consequence, the federal share of joint welfare expenditures rose from a TSC projection of \$211 million to a current estimate of \$413 million.

These three major changes, not taken into account in the Tax Structure Committee exercise, alone add about \$700 million in costs to the federal treasury compared to the figures projected for 1968-69. At the same time this added federal cost can be compared with the projection of deficits. It was suggested that by the present year the federal deficit would be almost \$1,000 million less than that of the provinces and municipalities. The actual situation is clearly different. Further, as I have noted, the Tax Structure Committee foresaw the federal deficit declining by the early 1970's. Our own forward estimates, assembled for internal planning purposes, now suggest a completely different prospect, caused in large part by the three changed factors I have listed.

There are some other assessments that might be made showing how the picture suggested by the projections has been altered in fact. For example, for the period 1965-66 to 1968-69, the Tax Structure Committee projected a yearly rate of growth of 8.1 per cent for provincial-municipal expenditures, and assumed a revenue growth of 6.7 per cent. This implied a widening deficit. Preliminary estimates for the same period now indicate that the actual growth of provincial-municipal revenues and expenditures for the period has been much higher. But because of provincial and municipal action to increase tax rates and other revenue changes, their total deficit has not been allowed to widen.

Data on federal contributions to the provinces and municipalities are also revealing. Between 1961-62 and 1967-68, these contributions rose from less than \$.9 billion to almost \$2.6 billion. This is entirely apart from the steady increase in abatements of personal income tax in favor of the provinces from 16 per cent to 28 per cent. Our estimates indicate that in the current fiscal year our contributions will climb to over \$2.8 billion. The increase has been particularly rapid since the work of the Tax Structure Committee, but over the whole period these payments have grown at an annual rate of almost 18 per cent. In doing so, they have climbed from 15 per cent of total federal budgetary expenditure to over 26 per cent today.

I realize that these comparisons should be regarded with caution, because the 1965-66 exercise could not take adequate account of the price and other cost increases experienced since then. Nevertheless, they illustrate one very important point. The name of the game has changed. The work of the Tax Structure Committee was valuable for the problem it was examining — and it led to important changes in the distribution of the



expenditure burden. But the fact is that today all levels of government are facing equally difficult problems of balancing expenditure needs against revenue resources.

### *Tax Collection Agreements and Abatements*

The fact that all governments constitutionally responsible for expenditure must be prepared to exercise their constitutional powers to tax does not mean in any sense that we need to go off in conflicting directions. The federal government remains anxious to preserve the high degree of harmony, co-ordination and administrative efficiency that has steadily evolved in our complementary federal-provincial tax system. Consequently there has been no question but that we are prepared to renew the tax collection agreements upon their expiry at the end of this year. As you know, discussions for this purpose have been going on for months among our officials. I now understand that final drafts have been circulated to the nine provinces concerned. The new drafts have the distinct advantage of providing for agreements that will continue in effect indefinitely — subject only to the right of withdrawal by either party upon appropriate notice. They also provide greater flexibility to the provinces in making changes in the rates of tax to be collected on their behalf.

I hope that all of the nine provinces with whom we now have agreements will wish to have them renewed. All of us are aware of the advantages of these arrangements — particularly for the taxpaying public. The standard tax base and the single collection agency which are maintained through the agreements are a tremendous convenience to individuals and to business in calculating and paying income taxes.

The renewal of the agreements as presently drafted imply that we will retain the abatement system. This is the method of providing for the computation of a federal “basic tax”, a reduction of this basic tax by the standard amount of 28 per cent in favour of the province, and then the imposition of the provincial levy at the rate it sets. Although this system in itself is inherently flexible, there is a distinct possibility that it does tend to inhibit some provinces in establishing their own rates. Because of this, it was suggested in 1966 that the abatement system as I have described it might well be replaced by a new system which would lessen or remove these difficulties. I think there is merit in this approach. However, having in mind the fact that we plan to proceed next year with the program of income tax reform, which may affect the definition of the tax base and rate structure, I think it would be wiser to retain the existing system for longer-term changes may be required before coming to a definite conclusion on this question. Further, just as I have made clear that we expect to receive provincial views on the draft bill on tax reform, we would want to consider your views on whether the abatement system should be retained or altered in the future.

I have already noted that the proposed new tax collection agreements are to be for an indefinite period, subject to withdrawal by either party after proper notice. It was suggested in discussion among our officials that under these conditions there should be an undertaking to review fiscal arrangements in general every second year. In this uncertain and rapidly changing world, any suggestion for periodic reviews and reconsideration is a good one. The federal government will be happy to provide such an undertaking with each of the provinces in an exchange of letters.

There is one further technical but important point I should mention which bears on tax sharing. The agreements which expire at the end of 1968 contain a provision that notice of a change in the provincial tax must be given by October 15 of any year, if the change is to be made effective at the beginning of the following taxation year. Under the proposed agreements a change is to be made effective at the beginning of the following

taxation year. Under the proposed agreements a change may also be made on July 1, provided a similar period of notice has been given. It may be that some of you will want to consider rate changes to be made effective early in 1969. Again I stress that I am not suggesting in any way that you should do so. However, if transitional arrangements are necessary to help you implement a change in the rate of tax deducted at the source in the period between January 1 and July 1 next, we are prepared to co-operate. We would provide for collection at the new rate as soon as it is administratively feasible following the introduction of the necessary legislation by a provincial government concerned.

### *Revenue Equalization*

Finally let me add a brief comment upon the equalization system and the position of provinces of lower than average tax capacity. We recognize that they do encounter particular difficulties in a period of fiscal squeeze, when rising costs tend to outrun revenue potential. There is no doubt, however, that our equalization formula compares favourably with that of any other federal state. It ensures that any provincial government can supply national average standards of services without having to levy higher than average rates of taxation. Further, if the costs of provincial responsibilities rise, and the higher income provinces take steps to increase their revenues, our payments to the lower income provinces escalate at the same time.

Our initiatives in revenue equalization and in assisting provinces to provide basic social programs have always sought to assure that all Canadians, regardless of the income status of the province in which they live, should be able to enjoy national standards of health, welfare and education services. These measures in themselves, however, do not provide an adequate answer to the problem of regional disparity in Canada. As the Prime Minister of British Columbia, among others, has pointed out in the past, increased equalization has not removed the basic causes that give rise to the need for equalization. A major attack on this persistent problem of disparities has been accepted as a high priority by the federal government. We believe that further aid for the lower income regions is best channelled through a co-ordinated program, which will focus directly upon means to accelerate economic and social development in these regions.

### *Proposals on Shared-Cost Social Measures*

Before concluding I would like to refer to a particular aspect of the problem of tax-sharing. This is the question of developing new arrangements under which the provinces would ultimately assume full responsibility for major joint programs in the field of social policy, and at the same time receive a transfer of revenue or of fiscal power adequate to assure that they could carry this expenditure burden. You will recall that in 1964 the federal government offered, under the Established Programs (Interim Arrangements) Act, arrangements whereby the provinces could "contract-out" of certain well-established shared-cost programs. Quebec was the only province to avail itself of the provisions of this Act.

It was understood at the time that these 1964 arrangements would be temporary and that more permanent proposals would be offered in the future. Such proposals were made in 1966 and formed an integral feature of the proposed pattern of federal-provincial fiscal arrangements. They involved a new form of fiscal transfer to all provinces for Hospital Insurance, the Canada Assistance Plan and the Health Grants, under which the provinces were to assume full financial and administrative responsibility in two stages. The first stage involved simply a change in the method of federal payments. The federal share of these programs was to be provided in the form of a tax abatement of 17 points



of the personal income tax for all provinces, equalization of the tax yield to the national average for provinces of below average tax capacity, and a cash adjustment payment to bring the value of the total transfer up to the federal share of the actual program costs incurred in each province. The second stage was to take place from 1970-71. It involved an unconditional transfer of tax points, and a cash adjustment payment in each province which would increase annually by a factor not directly related to the growth in program costs.

There 1966 proposals were developed in accordance with the general principles underlying the 1967-72 fiscal arrangements. More specifically, they were designed with a view to insuring that each government be accountable for its own taxing and spending decisions and that intergovernmental arrangements and federal laws apply uniformly in all provinces. We believed that the proposed arrangement would provide all provinces with greater fiscal independence by making available to them a larger portion of the most rapidly growing revenue field, and of course greater freedom in the effective and efficient administration of the programs concerned. Since 1966 new elements have been added to the general context of federal-provincial relations. It has not yet been possible to proceed with the tax reform which was of primary importance in 1966. Further, the constitutional discussions as well as studies of program cost control are now to be considered. However, while these new elements may affect the "mechanics" of the proposed arrangements, they do not influence the principles that guided us in 1966. On the contrary these principles have been reinforced. Constitutional discussions must not make us forget that the particular programs affected fall under provincial jurisdiction. Similarly I feel that efforts to contain cost increases and improve efficiency will be most effective if we can assign to one level of government the full financial and administrative responsibility for these programs.

For all of these reasons, I feel that we should now re-affirm the 1966 proposal, subject only to changes to take account of developments since then. The federal government would be agreeable to reducing its individual income tax rates by 17 "points", or its equivalent under the tax reform legislation, in those provinces which wish to take the first step towards greater fiscal and administrative independence by assuming responsibility for Hospital Insurance, the Canada Assistance Plan and the General Health Grants. I stress that the 17 "points" of the individual income tax would be equalized under our general equalization formula and that an adjustment payment — a program equalization payment — would also be made to assure that the value of the total fiscal transfer to the province is equal to the actual program costs. The phasing-out of the General Health grant program following the inception of Medicare payments would be taken into account.

The 1966 proposals envisaged that this first step would last until 1969-70 after which the new compensation would become unconditional. It is evident that this timing is not now possible, and that the interim or transitional period would need to be extended. We would want to know more about estimating the continuing value of the tax "points" to be transferred, the effects of efforts to restrain accelerating program costs, and possibly the outcome of the constitutional discussions, before discussing the conversion of the interim arrangements to a continuing, unconditional system. I do not think we are likely to be assured on all these points much before 1973-74. But in re-affirming the proposal at this time, and inviting any province wishing to do so to elect for the interim arrangement in the immediate future, I want to emphasize that it is our intention that, when we come to discuss permanent arrangements, the federal government would be prepared to negotiate a formula that will fully compensate each province for the cost of the programs for which it would be taking over full responsibility.





**Statement by Ontario**  
**HONOURABLE CHARLES S. MACNAUGHTON**  
**Treasurer and Minister of Economics**  
**at the**  
**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**  
**Ottawa**  
**November 4 and 5, 1968**

This meeting is as important to the future of Canada as any federal-provincial confrontation since World War Two. We can no longer afford simply to reaffirm platitudes about co-operation and co-ordination or indulge in the luxury of theoretical speculation. We have some explicit questions and we expect unequivocal and logical answers. We believe these questions must be answered at the outset if the items on the agenda of this Conference are to have any meaning.

Our whole purpose, in this exercise, is not to debate which government must face the issue of raising taxes but, rather, to define the best route to a viable Canadian federalism, given the fact that the provinces and their municipal partners account for such a high proportion now of the governmental financial and economic activity in this country. We insist that, whereas the federal government is the central government, it cannot afford to place its own problems ahead of those problems which confront Canadian federalism and Canada as a nation.

1. Does the federal government believe in approaching our financial problems in a spirit of partnership?
2. If so, does this not imply that we must look at the structure and problems of government finance at all levels taken together?
3. Will the federal government continue to insist that the provinces should go their own way, raise their own taxes, and concern themselves only with their own responsibilities, without regard to the needs or requirements of governments as a whole? Is this what you really want? Is this your view of Canadian federalism? Is this your view of the extent of the federal government's responsibility for the financial and economic future of this country?
4. Do you really wish to have a tax jungle? Do you really wish to have a balkanized economy? Do you really wish to have ten separate economic principalities in Canada? Do you really feel that the federal government can ignore the spirit engendered by the provinces in recent years for greater co-ordination and joint planning?



5. Does the federal government realize that its most recent budget, by adopting an elaborate device to avoid sharing an increase in income tax revenues with the provinces, has made it very difficult for provinces like Ontario to follow the federal government's advice and raise its own income taxes? Does it know that the social development tax, announced prior to this tax-sharing conference, will impose the equivalent of a 9 per cent increase in total income tax collections? What room will this leave us to make provision for those critical needs of education, health and economic development?

6. Does the federal government not believe, as we do, in a more progressive tax structure?

7. Does it realize that by urging the provinces to meet their expenditure responsibilities by raising their own tax revenues, it is encouraging greater reliance on regressive tax fields?

8. Does it believe that the provinces can independently raise their taxes without creating problems in turn for the federal government? Only recently, our increase in the tax on aviation fuel has caused concern to the federal government. Is this not a small, but significant, indication of what could lie ahead?

9. Does the federal government believe, as many of its ministers have stated, that the big expenditure problems of the future lie in our cities?

10. Does it believe, as was concluded by the Smith and Select Committees on Taxation in Ontario, that the plight of the municipalities should be relieved not by greater reliance on the regressive property tax but by revenues originally obtained through the personal income tax and passed down through the provinces?

11. Does the federal government really believe that the problem of expenditure controls relates only to a few shared-cost programs? Or should a discussion of such controls not apply to all government expenditures, federal, provincial, and municipal? If the federal government believes that the institution of shared-cost programs leads to irresponsibility in spending, why is it introducing the medicare program in the present manner? If the federal government believes provincial governments should be in a position to act responsibly and set their own priorities in expenditure, is it prepared to turn over to us the fiscal equivalence of its budgeted medicare cost so that we can apply the money to our highest expenditure priorities?

12. If the federal government believes that all governments should work together in advance of their budgets to achieve co-ordinated views and take appropriate action, does it not seem strange that for the third year in a row the federal budget has been timed to come just before these financial discussions rather than just after, thereby effectively pre-empting our position? Is this now the pattern of federal-provincial co-operation?

13. Is the federal Minister of Finance prepared to sit down with his provincial counterparts in December or January to discuss the scope of the total government finance problem, our preliminary plans for all of our budgets, and to change its own plans in the light of the discussions that we have?

14. If we correctly understand your apparent course and if you are determined to follow it, do we understand, then, that we are to go back and plan our own future in our own way? Is that what you wish? If that is the case, we are prepared to do it and we are prepared to do it vigorously but we want to know, we want the people of this country to know and, in particular, we want the people of our own province to know exactly why we are being advised to go in this direction, and why we have been obliged to embark upon the course of self-determination in the provincial economy which we must then follow.

15. Can this pattern also be taken as a guarantee that the federal government will not intrude in the future in the provincial jurisdiction, notwithstanding recent evidence of increasing federal interest in matters such as securities legislation, educational broadcasting, certain aspects of transportation policy, and so on? If so, do you really think that you will be able to ignore the policies and the activities upon which the provincial governments might be obliged to embark?

16. What assurance is there of any future consistency in federal financial policies? We find it ludicrous and incongruous that the Minister of Finance should, in the same budget speech, urge fiscal restraint, point the finger of blame at rising costs of provincial programs in which the federal government participates, and then insist on going ahead with medicare while saying that costs in that field are now under control. How does this reconcile with the table prepared recently in the Department of Finance which projects rapidly rising medicare costs over the next few years? What guarantee have we that, in a few years from now, the federal government will not dump the full responsibility for this program on the provinces and close off or limit its contributions after it has obliged the provinces to embark on this slippery slope?

It is obvious that the social development tax is a premium for medicare. In turn, this coerces the Ontario taxpayer into a program, within the provincial jurisdiction, which the Ontario Government does not believe to be required as a government scheme when nearly 95 per cent of the people of the province already enjoy some form of medical care insurance. The fact that the federal tax increase is of an amount at least equivalent to the current federal estimate of its contributions to medicare in a full year is a clear indication of the federal intentions. We also regard it as nothing short of effrontery that this act should have been taken on the eve of a conference to discuss medicare, a conference which was urgently requested by all the Premiers during their meeting in Saskatchewan last summer.

We therefore insist that this money be turned back to us unequivocally from January 1, 1969 so that we may then embark upon our own course of public medicare at an appropriate time, support the public forms of medicare presently underway or assign this money to those matters which we regard as having greater priority.

We are not prepared to pass judgment on the policies of the other provinces where circumstances vary greatly. Let us merely note how the federal government's determination to persist with this program in Ontario, where corporations are now making considerable contributions to medicare for their employees from corporate funds, will shift the burden to individuals as taxpayers and thereby, once again, follow a regressive path from corporations to individuals.

We would point out to the federal government that we are undertaking an examination of the cost structure of all provincial programs and the means of controlling expenditures in those realms, with firm measures to follow. We would like to know what the federal government proposes doing about costs within its own jurisdiction. In view of the failure of the federal government to anticipate the mounting pace of costs, what confidence can we have that it will not only anticipate where it is going but do something about the direction?

In Canadian federalism today, nothing is more compelling than the plight of the municipalities. It is in the municipalities and the urban areas that the great need for governmental support is required. We are determined to help our municipal partners but we cannot do it alone. By insisting that we go our own way, is the federal government not turning its back on municipal problems? Does this mean that the federal government has no concern for municipal and urban problems and is unwilling to do anything about

them? Does the federal government believe that the provinces should say to their municipalities what the federal government has said to the provinces: "If you need more revenues, raise them yourself?" Or does the federal government intend to break some of its own principles of federalism and offer money directly to the municipalities? Since the federal government can only help the municipalities through the provinces, where the constitutional responsibility for the municipalities lies, unwillingness to co-operate in meeting the financial needs of the province is tantamount to an unwillingness to help the municipalities. Surely, this is an unacceptable and irresponsible course for a federal government to adopt in Canada today. We believe that it can only be described as "unjust federalism".

We have come here to put these questions and we expect to receive answers. We have come here in the belief that the future of Canadian federalism rather than the future of the federal government is at stake. We have come here to insist that financial problems are as important a matter for national unity as any matters in the general area of constitutional concern. No distribution of spending powers will have much meaning unless it is accompanied by a like distribution of revenue powers. If the federal government refuses to take these problems seriously, we want there to be no mistake about where the responsibility will squarely lie.







## Statements by Quebec

HONOURABLE JEAN-JACQUES BERTRAND

Prime Minister and Minister of Intergovernmental Affairs

at the

Federal-Provincial Conference of Finance Ministers

Ottawa

November 4 and 5, 1968

On several occasions in the past, I have had the opportunity to attend federal-provincial or interprovincial conferences. It is the first time however that I attend such a conference as Prime Minister of Quebec. The health of our Minister of finance did not permit his presence here and I have decided to come myself for two main reasons. First, because of the extreme importance of the questions to be discussed and, second, because of the many current issues on which Quebec's opinion can perhaps best be expressed by Quebec's Prime Minister.

All those who know me can bear witness to my belief in a renewed Canadian federalism. They know the interest I have shown in the solution of our constitutional problems. They can also testify to the hope I have placed in Canadian solidarity - a solidarity which would respect the rights of Quebec and of the French-Canadian nation. I have never fought shy of delicate and difficult questions and I am used to speak my mind loud and clear. And this is what I intend to do at this conference, in all deference to my friends of the federal government and of the other provinces.

### *I Federal encroachments: their costs and dangers*

What have we seen happening lately, more particularly during the last few months? I am sorry to say that we have seen the federal attitude becoming arrogant and imperialistic, as the Government of Canada has begun intruding directly or indirectly in an astonishing number of provincial matters.

We need only reflect on its desire for a larger hand in regional and urban development, securities regulation, scientific research, educational radio and television, cultural affairs. We can recall the last federal budget which, without any prior consultation with the provinces, changes many features of our fiscal structures in matters of great interest to Quebec. Then there are fields of action where the federal government wants a head start for fear the provinces might get in first. Or medicare and the imposition by the federal government of a tax which goes by the provocative name of "social development tax" and which - whatever anyone may say about it - will actually be used to implement a social security program that clearly falls within the provinces' constitutional jurisdiction.



How many other fields will, in the future, witness similar federal intrusions? Our past experience prompts us to ask the question.

What are the short- and long-term effects of this federal encroachment which, however gradual, is plain for all to see.

In the short run, the central authority creates new financial obligations which serve as excuses for not vacating taxation fields to leave room for the provinces. The process also leads to duplication and misallocation of resources, needlessly adding to the Canadian taxpayer's burden.

But, in the long run, something much more fundamental will be involved - Canadian federalism itself. The present federal government appears to be reliving the old political dream of twenty years ago, thinking centralization, a policy which Quebec as well as all other provinces have grown to resent. The Canadian government is now acting as if it meant to achieve two objectives: generally speaking, to reduce the provinces to the rank of regional administrations totally lacking real power and, more particularly, ignoring one of Canada's essential sociological realities, to prevent Quebec from asserting her presence as a distinct entity. Finding themselves under a sort of guardianship, the provinces will necessarily have to react strongly, a situation that will lead to instability in the very structure of the entire country's administrative and political organization. Is this the desire of the federal government?

I could not help being amazed at recent federal announcements. I fondly hope that they came as a result of passing unawareness, but at times I fear that they actually stem from a considered and deliberate policy. If such were the case, I am afraid that consequences could be disastrous. Quebec wants to co-operate, but she also wants her rights to be concretely recognized. Quebec wants to adopt a positive attitude but, whatever pretext the federal government may invoke, she does not want to sit idly watching the gradual erosion of her constitutional prerogatives.

Having lived through the centralizing federalism of twenty years ago, to "new federalism" ten years later, and "co-operative federalism" five years past, Quebec will not tolerate a switch to domineering federalism now.

We sincerely want to work at improving and renewing our federal system, but it would be serious indeed if, just when we have started this difficult but necessary task, the federal government were to alarm us by putting us in a financially, administratively and politically untenable position.

In that context, Quebec finds itself confronted with one specific problem: medicare and its accessory, the "social development" tax. We have every intention to have medicare in Quebec, but at the time and in the manner which we will choose for ourselves. We cannot tolerate that the federal government should feel free to levy additional taxes on our citizens in order to finance programs, outside Quebec, which we know to fall within provincial jurisdiction. Such a behaviour is unacceptable. The Government of Quebec cannot tolerate to be hustled financially and administratively in order that the federal government might fulfill its electoral promises. *This is why I want to declare immediately that we formally ask the federal government not to apply the new tax to Quebec citizens, and that from the moment of its proposed implementation on January 1st, 1969.*

I would like now to come to the fiscal arrangements devised two years ago. At that time, it was obvious that several of the participating governments were not at all satisfied with the results and had strong misgivings about the state of this country's public finances. It was decided then that the clauses of the arrangements would be reopened after two years and a new attempt made to reach an agreement. Last August, in Waskesiu, the

provincial Premiers have reminded the federal government of that understanding. And we are here today to determine the best ways to prepare that review of existing arrangements.

## *II The rise of public expenditures*

The work of the Tax Structure Committee has hardly been used. More specifically, the projections of expenditures and revenues showed a gradual deterioration in the financial situation of the provinces. Rather than correct the balance, hold a tight rein on the expansion of the cost of existing programs, and slow down the creation of new programs, the federal government has been unable to curb certain expenditures and unwilling to cancel some of the costliest of its announced new programs.

Thus all spheres of government have been forced to increase taxes considerably and will have to do so again if our disorganized fiscal structure remains unchanged. That some rise in taxation should be necessary when public needs increase sharply is understandable. But we have collectively reached a point where we have to raise taxes too steeply and at times that are inappropriate for a proper balance of the economy. In fact, completely disregarding the dictates of economics or common sense, we have continued to the point where tax increases only reflect the total lack of coordination and management in the public sector of our economy.

Because we have never agreed or even tried to agree on what the priorities should be, because the federal government has competed with the provincial governments in developing programs, we have reached a point where the most somber appraisals of the Tax Structure Committee with respect to the future now appear to understate the facts.

The present fiscal arrangements between governments are not only unrealistic but are conducive to a disorderly management of public finances.

The late Prime Minister of Quebec, Mr. Johnson, had suggested that a committee regularly examine the total investment requirements and policies of major government spenders and crown corporations, so that public investments be better adapted to the current needs of the economy. Nothing came of the proposal.

More recently, the Prime Minister of Canada attacked the provinces for the rapidly rising cost of post-secondary education as if the Bladen Report had never been published and as if this rate of increase had not been forecasted years ahead by the governments responsible for this field of action. What are we to think of this attitude? Should the federal government question the educational policies followed by the provinces? Perhaps, but if so, then national defence expenditures must also come under scrutiny. It is as legitimate for the provinces to raise questions about the share of the federal budget taken by our defence policies as it is for the central government to question the increase in the costs of post-secondary education.

For all these reasons, I believe that we should attempt to achieve one very definite purpose: a fiscal and financial structure that will, thanks to a net transfer of resources to the provinces, allow each order of government to carry its present responsibilities as efficiently as possible.

In the view of the Quebec government, all fiscal negotiations should be based on a few essential principles.

## *III Basic principles*

(a) Governments should determine from time to time what the total tax burden should be, and share at least some of the tax fields among themselves.



(b) Governments that are ultimately responsible for given fields of activity, must have access to resources that they can handle as they see fit and allocate in the way they want to carry out their responsibilities. Thus all government funds must be such that they can be spent unconditionally. Successive Quebec Governments have stressed this point and the present government is determined to follow the same policy. Conditional grants, subsidies or transfers are wholly unacceptable since they earmark resources for purposes that may run counter to the policies which the government concerned has adopted. We have seen too many examples of such conflicts in the past and have no intention of witnessing any more in the future. Indeed the Quebec government recognizes that other provincial governments might find it convenient, for a variety of reasons, to participate in shared-cost programs. But it will not accept them for itself.

(c) All governments in Canada should periodically survey the priorities that have emerged in their budgets. We should from time to time review together the programs that we have embarked upon.

(d) Finally much closer cooperation should be established between governments in certain fields of strategic importance, so as to ensure a proper management of the economy. It seems odd - nay, irresponsible - not to have attempted any coordination at all in areas such as public investment or wages in the public sector. Provinces and municipalities now account for more than 80 per cent of all public investment in this country. The direct or indirect wage component of provincial budgets is close to 50 per cent. In municipalities, it sometimes reaches 65 per cent, while in the federal budget the direct wage bill does not make up more than 18 per cent of total expenditures. These are all elements that must be taken into account in our discussions.

On the basis of the principles and considerations that I have just stated, I therefore suggest that the present conference call upon the Continuing Committee on fiscal and economic matters to study the possible solutions to the problems that have been raised.

#### *IV Mandate of the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters*

The mandate given to the Continuing Committee could include the following points:

- (a) Study of the budgetary situation of the various governments, so that we may have an idea of the cost of present commitments in relation to the existing tax rates.
- (b) Preparation of budgetary projections for the next three years, in order to determine the level of taxation and borrowing that will be needed.
- (c) Evaluation of the share of the total economy taken by the public sector and of the consequences thereof on economic growth.

It could also be useful to ask the Continuing Committee to report on possible new forms of coordination, particularly as regards public investment and wages policies. As far as equalization is concerned, the Government of Quebec is satisfied with the existing formula, although it would not oppose its revision in order to allow for a catching-up operation where it is warranted.

On the basis of such information, a meeting of Ministers of Finance could be held in January to work out an agreement on new fiscal arrangements for the period April 1969 to April 1972. No doubt the studies that have been carried out on tax reform will have an impact on the solutions which each government will propose. However, the fact that tax reform has not yet taken place should not be an obstacle to establishing new fiscal arrangements.

### *Conclusion*

In concluding, I would like to say once again how important these negotiations are for Quebec. In the last two years, we have been forced to increase taxes considerably. The brunt of these new taxes has been largely borne by individuals, even though we have taken definite steps to achieve a better distribution of the tax burden.

We have therefore an urgent need of a more equitable tax-sharing. This is not to be achieved today nor tomorrow. And this is why we have suggested that a positive result of our meeting would be to give the Continuing Committee a precise mandate in preparation for a January conference.

In a country as complex as ours and in the present state of public opinion, anything that results in a weakening, let alone a subjection of the provinces and of Quebec in particular - can only lead to useless conflicts and major failures. Modern Quebec believes in the coordination of efforts in a common spirit, but not in subordination nor in unitarism.

Canadian federalism still remains to be invented. To identify it too closely with existing formulas, or with foreign federal systems, or to confine it within the concepts to which we have been accustomed or to relate it to ideas which are now obsolete, would only sterilize our brand of federalism and imprison its members in a strait-jacket inhibiting the spirit of evolution and adaptation which should characterize our federal system.

Canada needs a federal system that is imaginative, creative and able to renew itself. The fiscal arrangements that we will be discussing next January will be the test, the necessarily successful test, of a truly Canadian federalism - a federalism which accepts the decentralization required by our changing society.

It is only through governments which are strong, free and equal, which are respectful of the others' jurisdiction and which are ready to work in harmony for the solution of their common problems, that we will finally achieve Canadian solidarity.

*(Translated from the French)*









**Statement by Nova Scotia**  
**HONOURABLE W.S.K. JONES**  
**Minister of Finance and Economics**  
  
**at the**  
  
**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**  
  
**Ottawa**  
  
**November 4 and 5, 1968**

*I Introduction*

1. Mr. Chairman, two of the proposed agenda items, Item I - Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Item 3 - Shared Cost Programs, insofar as Nova Scotia is concerned, can conveniently be considered simultaneously. Unless there is strong objection, Nova Scotia wishes to make a general statement at the commencement of this meeting, and in doing so, we wish to refer to the agenda items in a different order than has been proposed.

*II Tax Collection Agreement*

2. The first matter to which we wish to refer is the proposed Tax Collection Agreement. As in the past, Nova Scotia intends to accept the offer of the Federal Government to collect taxes on behalf of Nova Scotia, and we will be pleased to sign a Tax Collection Agreement with the Government of Canada substantially in the form in which it has been presented to officials of Nova Scotia.

3. We anticipate, as has been discussed by the official representatives of our governments, as members of the Continuing Committee, that an opportunity will be afforded at least once each year during the existence of the agreement for a discussion of tax-sharing arrangements between the Federal and Provincial Governments.

*III Major Shared Cost Programs*

4. The Government of Canada has expressed great concern at the rate of increase of expenditures in the major shared cost programs. There is no doubt that all Provincial Governments share this view, and have been very aware of these expenditure pressures for some time.

5. A very few years ago, projections of revenues and expenditures of the three levels of government in Canada were prepared for the Tax Structure Committee. These projections indicated that the financial position of the Provincial Governments would

worsen both in absolute terms and in relation to the Federal Government's financial position during the next few years.

6. The Government of Nova Scotia has recently updated these projections of Nova Scotia's revenues and expenditures, and these latest projections show that expenditures will rise faster than was estimated in the original Tax Structure Committee projections, and that Nova Scotia's financial position in the next few years will be even more difficult to cope with than was anticipated in the first projections. The rapidly rising costs of providing education, health and welfare services will, as in the past, contribute very substantially to increased expenditures.

7. With the knowledge available from the first Tax Structure Committee projections, the Federal Government consciously elected to take the following actions with respect to major shared cost programs, the results of which are now being examined:

- (a) to revise and consolidate and increase welfare benefits generally, establishing the Canada Assistance Plan;
- (b) to initiate the Medicare program;
- (c) to increase substantially Federal Government expenditures in the education field.

8. Nova Scotia decided to participate in these new shared-cost programs for one main reason: There is an obligation to provide for the citizens of Nova Scotia a standard of services which is as nearly as possible comparable to the average standard of services enjoyed by citizens elsewhere in Canada. Per capita personal incomes in Nova Scotia are about 25% lower than per capita personal incomes in Canada as a whole. This disparity in personal income has an adverse effect on the ability of Nova Scotians to pay taxes necessary to provide such a standard of services. This creates great difficulties for the Government of Nova Scotia in raising the required revenues.

9. Nova Scotia has been willing to participate in these programs and is prepared to continue to participate in these programs, because no other way is available by which these services can be provided to the people of Nova Scotia.

10. Views of the Federal Government, as they have been expressed in the newspapers and elsewhere, indicate that Ottawa wishes to re-examine:

- (a) the means of controlling expenditures in these programs;
- (b) the possible means of re-organizing these programs.

11. The concern of the Federal Government at the rate of increase of these expenditures is, as we have said, undoubtedly shared by other Provincial Governments.

12. Nova Scotia is constrained to say that if the Federal Government is surprised at the rapid rate of increase then this indicates it could not have examined or planned these programs carefully enough before they were launched. Let us remember that two of these programs, the Post-Secondary Education scheme and the Medicare program are new, and the welfare programs have been re-organized and expanded and called the Canada Assistance Plan. All this has taken place in the last three years.

13. With respect to the Post-Secondary Education scheme, it should be remembered that this program was introduced in the form chosen by the Federal Government, as are all shared-cost programs. In the case of this particular program many, perhaps all the provinces, would have preferred that the Federal Government maintain many aspects of

the former system. However, since the provinces have been forced to follow the post-secondary education system for two years now, we submit that it is not possible to change direction from this course.

14. The underlying economic and social problems which necessitated the introduction of these particular programs still exist. The need for the continuation of these programs, particularly in the Atlantic Region, is beyond dispute.

*A Possible Major Reduction In These Programs*

15. Let us consider the effect of a major reduction in these programs.

16. It can be said without any hesitation that these programs are not simply desirable but are essential in Nova Scotia. A major reduction in the level of services available under them to the people of Nova Scotia would be, in many instances, truly injurious to their well-being and standard of living.

17. The latest available figures on the level of provincial government expenditure in health, education and welfare show that Nova Scotia has been unable to reach the national average level of expenditure in these fields.

18. Although Nova Scotia has increased expenditures greatly in these fields, other provinces continue to advance. It has been impossible for Nova Scotia, with its limited fiscal resources, to do more than narrow the gap between Nova Scotia's per capita expenditures and the national average.

19. As an example, let us consider provincial expenditures in 1965, the latest year for which all Provincial figures have been published by D.B.S.:

	<i>1965 Per Capita Expenditures</i>		
	<i>Nova Scotia</i>	<i>Ontario</i>	<i>All Canada</i>
Health. . . . .	\$43	\$45	\$55
Education . . . . .	54	78	75
Welfare . . . . .	14	13	22

20. We have appended to this submission more recent information illustrating this deficiency in per capita expenditures in these major shared cost fields. (Appendix A) This information shows that, despite Nova Scotia's increasing expenditures, this gap in expenditures persists.

21. Nova Scotia wishes to emphasize that every effort must be made to continue to provide the citizens of Nova Scotia with, at the very least, the present level of services. In the case of the less wealthy provinces, the present rate of federal participation in shared cost programs must be maintained. In some cases there are strong arguments why expenditures must be increased in Nova Scotia, until such time as the per capita expenditures in Nova Scotia have attained the national average per capita expenditure. Indeed, we submit that there is a moral obligation on the part of the Governments of Canada and Nova Scotia to make such expenditures in the future as are necessary to provide the citizens of the province with a national average level of services.

*Control of Expenditures*

22. Thus far we have referred principally to the necessity to continue these major programs in their present form, with a continuation of federal participation on the present basis.



23. With respect to control of increasing expenditures in these fields, Nova Scotia is most anxious to ensure that the greatest possible efficiency is achieved in spending public money for health, education and welfare.

24. Nova Scotia has practiced restraint in the past in preparation of budgets, and we have every intention of doing so in the future.

25. If it is the wish of the Ministers of Finance to undertake an examination of ways in which economies and efficiencies can be realized in these fields, Nova Scotia will be pleased to participate actively in studies relating to efficiency in expenditure of public money in the fields of health, welfare and education.

#### *Proposed Action Respecting Control of Expenditures*

26. On April 1, 1964, the former Prime Minister, The Honourable Mr. Pearson, made a speech, with which many of those present are familiar, recommending establishment of the Tax Structure Committee. We have appended hereto the full text of his statement as Appendix H. In this speech the Prime Minister stressed the necessity of avoiding piecemeal consideration of our urgent federal-provincial problems:

"I think that our discussions have shown one thing, above all, with unquestionable clarity: We have not been getting to the roots of our problems. Our uncertainties take varying shapes - from those of Premier Smallwood, to those of the two central provinces and, I may say, of Canada - but we have in common a real uncertainty as to the nature of contemporary federal-provincial relationships within Confederation."

"We all know that the answer to this problem will determine our survival, will govern our future, as a federal state extending from coast to coast. We all know also that we will not find an answer through the kind of piecemeal consideration we have been giving to it. At our recent meetings we have been, I think, fairly successful in finding *ad hoc* solutions to points of immediate difficulty. As a group, we have been reasonably adept at partial solutions and finding political and financial expedients."

27. The Prime Minister went on to recommend the establishment of the Tax Structure Committee to review federal and provincial taxes in relation to responsibilities:

"To move to political or philosophical depth is more difficult. But, unless I very much mistake the spirit of our discussions, this has to be done. My suggestion is this: we as a conference should appoint a committee consisting of one Minister from each provincial government and, say, two or three from the government of Canada. We should charge that committee, which would have to have full-time experts, to review the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which now have to be carried by both federal and provincial governments."

28. Nova Scotia subscribed to the goals and aspirations which the Prime Minister set forth. The Prime Minister's goals for the Tax Structure Committee were however not attained. He had, we believe, hoped that they could be attained in the space of about one year. This was the time within which he wished a definitive report. Principally because of the lengthy and complicated nature of the work, the report was delayed and did not in Nova Scotia's view, meet the goals set by the Prime Minister. We are not in the least critical of the fact that the Committee did not complete its work: Nova Scotia does however wish to emphasize that there is a real need for the Tax Structure Committee to resume and to continue its work. Studies which meet the aims and terms of reference of the Committee can be of great significance to Canada, but only if the Committee carries on and completes the studies. It is highly likely that this work must be of a continuing nature and we submit that the Tax Structure Committee for the foreseeable future must be a permanent body.

29. In the last paragraph of the "Report of the Tax Structure Committee to the Federal-Provincial Conference dated October 28, 1966," the Chairman of the Tax Structure Committee, who was the former Federal Minister of Finance, recommended on behalf of the Committee, in the last paragraph of the Report that: "The Committee would recommend that it be authorized to sit again, during 1967 and 1968, in order to consider further the work assigned to it by the Federal-Provincial Conference. A further purpose of the meetings would be to discuss the implications of the reports of the federal and provincial Royal Commissions and committees on taxation".

30. Two years have elapsed since that report was submitted. The Tax Structure Committee has been remarkably inactive despite the recommendation which the Committee made to the Federal-Provincial Conference on October 28, 1966. We realize that although the Ministers of Finance Meeting is comprised of practically the same personnel as was the Tax Structure Committee that the Ministers of Finance Meeting is not bound by the same terms of reference which were given to the Tax Structure Committee by the Prime Ministers and Premiers on October 14, 1964.

31. Nova Scotia submits that the Tax Structure Committee should be reconvened, that the terms of reference of the Tax Structure Committee should be considered and followed very carefully, and that the matters which are before this Meeting of the Ministers of Finance should, properly speaking, be considered by the Tax Structure Committee.

32. In making the aforementioned submission it is not the intention of the Province of Nova Scotia to encumber proceedings in any way with questions of procedure. We simply wish to emphasize that the Ministers of Finance are meeting without clear terms of reference which we submit are necessary if we are to deal adequately with the matters of great moment which are before us.

33. Those attending this meeting are probably familiar with the terms of reference of the Tax Structure Committee. Rather than setting forth all the terms of reference, we have appended the complete terms of reference as Appendix G. We wish, however, to draw the attention of this meeting to the following specific terms of reference:

- "2. The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
3. The general policy to be followed in respect of shared-cost programmes during the period 1967-72;
4. The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable;
5. The arrangements to be made in respect of jointly-occupied tax fields;
6. The relation of equalization grants to the fiscal requirements and fiscal capacities of the provinces, and the best equalization arrangements for the period 1967-72."

34. It seems illogical to Nova Scotia that the Ministers of Finance should be meeting without terms of reference when a clear mandate and clear instructions have been given to them to meet as the Tax Structure Committee. Surely we are missing a very valuable opportunity to deal with these major problems which confront Canada in a methodical, businesslike fashion. Nova Scotia submits that in dealing with these matters as we presently are, decisions may be taken which will be made in too great haste, and

without appropriate regard for the important inter-relationships which exist between the subjects which are before us and other important fiscal and economic questions.

35. The former Federal Minister of Finance passed to the Federal-Provincial Conference the recommendation that we meet during 1967 and 1968. Regretfully, we feel that it must be acknowledged that the Tax Structure Committee has failed to meet its responsibilities to meet as the Tax Structure Committee and to deal effectively with these problems. The current period covered by the Tax Collection Agreements is nearly over. This meeting of the Ministers of Finance obviously must proceed with matters of the most immediate importance.

36. However, let us resolve to meet hereafter as the Tax Structure Committee in order to deal with important matters in an orderly fashion and pursuant to our mandate as set forth in the terms of reference of the Tax Structure Committee.

37. The procedure which we have referred to above should be adopted with respect to the vital question of rising costs of the major shared cost programs. We submit that the Ministers of Finance, as the members of the Tax Structure Committee, should consider the desirability of the following courses of action:

- a. The Tax Structure Committee should consider and recommend the best means of carrying out such a study;
- b. In doing so the Tax Structure Committee should use broad terms of reference to determine the best means of achieving economies and efficiencies in shared cost programs;
- c. The Tax Structure Committee should communicate its conclusions to all the governments concerning:
  - (1) The objectives of such studies;
  - (2) The form and procedure to be used in such studies;
  - (3) Views of the Committee as to the methods of reporting and methods of implementing the results of such studies;
- d. Each government would then examine recommendations submitted by the Tax Structure Committee;
- e. Each Minister of Finance would then forward the views of his government to the Federal Minister of Finance;
- f. The Federal Minister of Finance could then, as Chairman of the Tax Structure Committee, convey these various views to the Minister of Finance of all provincial governments, and provided there was substantial agreement at this stage, the studies could be commenced.

38. By following this course of action, the Ministers of Finance and Provincial Treasurers will arrive at the proper procedure and the studies can be commenced with dispatch, without waiting for another meeting of the Tax Structure Committee.

39. There is an additional reason for reactivating the Tax Structure Committee. The Federal Government has on several occasions indicated that it intends to abandon shared cost programs after they have been in force for a few years. Nova Scotia wishes to express its great concern at this continued form of federal withdrawal from these programs. If this course is followed in respect of the major programs in the next few years, even though there may be offers of fiscal transfers to the provinces from the federal government, it is probable that several provinces will face serious financial consequences without continued direct federal participation.



40. This pattern of federal abandonment and the making of fiscal transfers with reference to shared cost programs should be reviewed immediately by the Tax Structure Committee. It is simply not an acceptable or practical procedure so far as Nova Scotia is concerned. Nova Scotia will be faced with very onerous burdens when Ottawa chooses to abandon their participation in shared cost programs. No doubt other provinces are in a similar position.

41. Nova Scotia submits that this well-known federal practice, which has been genuinely feared by the provinces, cannot be afforded by the less wealthy provinces of Canada under their present circumstances. This practice, if followed in the future, will place substantial extra burdens on tax payers in these provinces, which have insufficient sources of revenues at their disposal even now.

42. Surely now is an appropriate time to reconsider this past unilateral federal practice which has caused great problems for Canada's provinces, particularly those in regions which suffer from economic disparity. Let us consider and earnestly try to resolve this matter, which is of concern to all Canadians, when the Ministers of Finance meet as the Tax Structure Committee.

#### *Special Problems of Control of Expenditure on Shared-Cost Programs*

43. In discussing control of expenditures, Nova Scotia wishes to emphasize one point which is probably of equal importance to other less prosperous provinces of Canada.

44. In order to obtain employees and equipment to provide services in Nova Scotia in the fields of education, health and welfare, we must, in effect, compete in the national market. Skilled personnel are remarkably mobile. Equipment costs in Nova Scotia are certainly as high or higher than in the major centres of Canada.

45. It is more difficult for Nova Scotia to control the expenditure growth rate in times such as these than it is for prosperous provinces of Canada. We still have with us the problem of "catching up" in providing services.

46. It will therefore be very difficult for the less prosperous provinces to restrain their rate of growth in these expenditures to the lower rate of growth which the Federal Government or some other provinces may hope to achieve.

#### *The Most Desirable Course of Action Respecting Shared-Cost Programs*

47. Nova Scotia contends that the appropriate course of action which must be followed respecting these shared-cost programs is:

- (a) to undertake a course of action which will lead to the most effective use of public money in the fields of education, health and welfare;
- (b) to maintain the present rate of federal participation so as to ensure the continuation of benefits of the major shared-cost programs at the same level as at present.

#### *Revenue Requirements to Meet Shared-Cost Expenditures*

48. Nova Scotia has outlined some of the reasons why we feel that services in these fields must not be diminished.

49. We are very much aware that for Nova Scotia to pay for the Province's share of these programs will be very difficult in the future years.



50. Nova Scotia anticipates that the demands for increased expenditures in the fields of education, health and welfare will be very much greater than the natural increase in our revenues from present revenue sources.

#### *IV Importance of Equalization in Providing Services*

51. Two years ago the Government of Nova Scotia made strong representations as to the necessity of revising the equalization formula. We wished to see this formula revised in order to enable the less fortunate provinces of Canada including Nova Scotia, to have sufficient financial resources to be able to provide at least a national average level of services without imposing a greater than average burden of taxation on the people of these provinces.

52. After considerable deliberation, a new equalization formula was decided upon. Although very helpful and greatly appreciated, it did not achieve complete equalization. The principal defect was that the new formula did not equalize municipal revenues, which in nearly all provinces of Canada are a most important source of revenue.

53. It must be remembered municipal governments which are the creation of the provinces have important and costly responsibilities. If equalization is intended to ensure all provinces the ability to provide at least a national average level of services, it must not be restricted to services provided by provincial expenditures only.

54. The need for combined provincial and municipal figures was recognized by the Tax Structure Committee when it decided that the revenue and expenditure forecasts would be meaningless unless they were done on a combined Provincial-Municipal basis.

55. The inability of certain provinces to provide a national level of services applies to municipal services just as acutely as it does to services generally considered to be provincial responsibilities. To ignore municipal needs which include, for instance, the rising cost of education, is unrealistic.

56. Nova Scotia therefore submits that a new equalization formula should be adopted which must take into consideration municipal revenues.

#### *V Regional Disparity and Provision of Services*

57. In discussions which took place at the Confederation of Tomorrow Conference and at the Constitutional Conference, the problem of regional economic disparity received great attention.

58. It may fairly be said that as the result of these discussions the problem of regional disparity is recognized as one of Canada's two major problems.

59. Nova Scotia is convinced that one of the very significant ways to deal with important aspects of the regional disparity problem is to ensure that all provincial governments are financially capable of discharging their responsibilities.

60. Nova Scotia is of the opinion that the provision of complete equalization, through improvement of the present formula by including municipal revenues in the calculation, will help the provinces requiring this assistance very substantially in their efforts to alleviate hardships arising from regional economic disparities. We recognize that provision of equalization is only one aspect of federal responsibility respecting regional disparity, but it is nevertheless a vital aspect of the regional disparity problem.

61. Nova Scotia therefore submits that a new equalization formula should be adopted now in clear recognition of the principle that people everywhere in Canada are entitled to services which are as nearly as possible equivalent to the national average level

of services. All provincial governments must have sufficient revenues to be able to provide these services. The provision of complete equalization so as to assure these revenues is an essential first measure which must be undertaken in our efforts to overcome regional economic disparity.

#### *VI Summary*

62. Mr. Chairman, it is likely that the deliberations of the Ministers of Finance on several of these topics will continue at the next meeting which will take place in December.

63. However, between now and December provincial governments will be preparing their budgets for 1969-70. We have little time before the results of these discussions must be translated into action at the Provincial Government level.

64. This is the reason for Nova Scotia submitting views on all these subjects at this time. Our views may be briefly summarized as follows: -

- (a) We favour all efforts to ensure efficiency in spending for the major shared cost programs.
- (b) Nova Scotia submits that it is vital that federal participation be continued at least on the same basis as presently provided for in the shared cost programs.
- (c) Nova Scotia urges immediate revision of the formula so as to provide complete equalization of all revenue sources, including municipal revenues.
- (d) In dealing with the problem of regional economic disparity we urge that each province be placed in a position to be able to discharge its responsibilities in respect of health, welfare and education. This must be at least partly accomplished by revising immediately the equalization formula as indicated in (c) above. This should not await any action of the Constitutional Conference.
- (e) No further major shared cost programs should be undertaken without the concurrence of the Tax Structure Committee and provincial governments.
- (f) Nova Scotia intends to sign the proposed Tax Collection Agreement substantially in the form already submitted to us.

65. In addition to all of the foregoing Nova Scotia again wishes to state, as it has stated before, that at the present critical stage of Canada's economic development the Federal Government must have sufficient revenue resources to discharge its responsibilities.

66. Nova Scotia further submits that in the future before any major financial undertaking is made by the Federal Government which will affect provincial expenditures or fields of responsibility, there should be a strong measure of agreement by the Tax Structure Committee and by both federal and provincial levels of government as to:

- (i) the priority to be assigned to the scheme, in relation to other high priority matters, and
- (ii) the extent of the financial undertaking of each of these levels of government with respect to any new programs.

67. Mr. Chairman, rather than making extensive statistical references in this submission, we have appended hereto various data which relate chiefly to the present

economic conditions in Nova Scotia. These set forth in statistical form the problems which our present government policies are designed to alleviate.

68. Finally and in conclusion, we wish to say just a few words about the most recent Federal Budget and particularly its relationship to provincial tax matters.

69. It is disappointing after more than 25 years during which time the Federal Government and the majority of the provinces have either shared or cooperated in the field of income tax that we now find the Federal Government levying new taxes on income which will not be of any benefit to the provinces.

70. This action is particularly disappointing as it occurs at a time when we are gathered to discuss our mutual concern about rapidly rising costs of shared-cost programs. The provinces are asked to cooperate with the Federal Government and assume their responsibilities for rapidly growing expenditures, but at the same time are deprived of a share of increased income tax revenues which are so badly needed to finance these shared-cost programs. Our preliminary calculations indicate that if these taxes had been shared, Nova Scotia would receive an amount of approximately \$2.8 million excluding equalization in the next fiscal year - a not insignificant amount in a province the size of Nova Scotia.

71. The recent Budget contained resolutions which involve major changes in the structure and rates of the estate tax. This is a tax in which the provincial governments have a greater interest than the Government of Canada.

72. It is surprising that after repeated assurances by Ottawa that there would be ample opportunity for public debate on major tax reforms prior to enactment, we now find these important changes introduced in a Budget without any prior knowledge of or consultation with the provinces.

73. We believe that these most recent developments are a further indication of the need for reactivating the Tax Structure Committee so that major changes in taxes, in which the provinces have a vital interest, will be properly reviewed and debated by both levels of government with a view to continuing tax harmony and cooperation in the future.



## Appendix A

### PER CAPITA NET GENERAL EXPENDITURES BY PROVINCIAL GOVERNMENTS ON SELECTED FUNCTIONS

#### HEALTH

	<i>Nova Scotia</i>		<i>Quebec</i>		<i>Ontario</i>		<i>All Provinces</i>	
	\$	% Change	\$	% Change	\$	% Change	\$	% Change
1961-62.....	27		27		37		33	
1962-63.....	29	7.4	30	11.1	39	5.4	35	6.1
1963-64.....	32	10.3	33	10.0	35	-10.2	37	5.7
(1)1964-65.....	35	9.4	45	36.4	43	22.9	44	18.9
(2)1965-66.....	43	22.8	74	64.4	45	4.7	55	25.0
(2)1966-67.....	54	25.6	82	10.8	70	55.5		
(2)1967-68.....	69	27.8	102	24.4	75	7.1		

#### SOCIAL WELFARE

1961-62.....	9		22		9		15	
1962-63.....	11	22.2	23	4.5	9	0	16	6.7
1963-64.....	11	0	24	4.3	10	11.1	16	0
(1)1964-65.....	13	18.2	27	12.5	11	10.0	19	18.7
(2)1965-66.....	14	7.7	35	29.6	13	18.2	22	15.8
(2)1966-67.....	14	0	37	5.7	12	-7.7		
(2)1967-68.....	17	21.4	51	37.8	13	8.3		

#### EDUCATION

1961-62.....	34		49		43		46	
1962-63.....	36	5.8	52	6.1	56	30.2	53	15.2
1963-64.....	42	16.7	61	17.3	61	8.9	58	9.4
(1)1964-65.....	45	7.1	72	18.0	67	9.8	65	12.1
(2)1965-66.....	54	20.0	80	11.1	78	16.4	75	15.4
(2)1966-67.....	66	22.2	90	12.5	98	25.6		
(2)1967-68.....	103	56.1	113	25.6	122	24.5		

Source: D.B.S. 68-205  
68-206  
68-207

(1)Preliminary

(2)Estimate

October 18, 1968

## Appendix B

### PERSONAL INCOME PER CAPITA, NOVA SCOTIA AND CANADA (Current Dollars)

<i>Year</i>	<i>Nova Scotia</i>	<i>Canada</i>	<i>N.S. as % of Canada</i>	<i>Differential Canada - N.S.</i>
1961.....	1,197	1,564	76.5	367
1962.....	1,252	1,667	75.1	415
1963.....	1,306	1,740	75.1	434
1964.....	1,379	1,822	75.7	443
1965.....	1,513	1,988	76.1	475
1966.....	1,614	2,152	75.0	538
1967.....	1,790	2,313	77.4	523

Source: D.B.S. National Accounts - 13-201



# Appendix C

## LABOUR FORCE<sup>(1)</sup> & EMPLOYMENT BY QUARTER, NOVA SCOTIA, 1964-1967

	<i>Total Labour Force</i>	<i>Total Em- ployment</i>	<i>Total Un- employment</i>	<i>N.S.</i>	<i>Unemployment Rate Atl. Prov. Can.</i>	
	<i>('000)</i>	<i>('000)</i>	<i>('000)</i>		<i>(%)</i>	
1964						
4Q.....	237	223	14	5.9	6.3	3.8
1965						
1Q.....	233	212	21	9.0	12.2	5.8
2Q.....	241	228	13	5.4	8.3	4.2
3Q.....	251	242	9	3.6	4.2	2.8
4Q.....	242	233	9	3.7	5.2	3.0
Mon. Avg.	242	229	13	5.4	7.5	3.9
1966						
1Q.....	237	217	20	8.4	10.7	4.9
2Q.....	244	233	12	4.9	5.9	3.5
3Q.....	259	249	10	3.9	4.1	2.9
4Q.....	250	240	10	4.0	5.1	3.1
Mon. Avg.	248	235	13	5.2	6.5	3.6
1967						
1Q.....	242	221	21	8.7	10.4	5.3
2Q.....	250	235	15	6.0	7.2	4.2
3Q.....	260	250	10	3.8	3.9	3.1
4Q.....	255	243	11	4.3	5.4	3.9
Mon. Avg.	252	238	14	5.6	6.6	4.1
1968						
1Q.....	248	226	22	8.9	10.8	6.3
2Q.....	252	237	15	5.9	7.5	5.0

(1)Based on civilian population 14 yrs. of age and over, excludes inmates of institutions, members of the armed services and Indians living on reserves.

Source: Nova Scotia Department of Labour—"Current Labour Statistics for Nova Scotia" and D.B.S. 11-003.

## Appendix D

### CAPITAL EXPENDITURES PER CAPITA, NOVA SCOTIA & CANADA 1961-1967

	<i>Business</i>		<i>Housing</i>		<i>Social Capital(1)</i>		<i>Total(2)</i>	
	<i>N.S.</i>	<i>Can.</i>	<i>N.S.</i>	<i>Can.</i>	<i>N.S.</i>	<i>Can.</i>	<i>N.S.</i>	<i>Can.</i>
1961.....	151	\$265	67	\$ 80	85	\$102	304	\$448
1962.....	137	271	59	85	102	113	299	469
1963.....	161	292	59	90	92	114	312	496
1964.....	212	347	62	105	84	116	358	567
1965.....	224	410	67	108	129	136	420	655
1966.....	297	489	66	109	181	156	545	754
1967								
preliminary.....	345	462	56	115	207	166	609	744
1968								
intentions .....	356	463	69	128	242	182	668	773

Source: D.B.S. 61-205

(1)Social Capital includes capital expenditures on buildings and equipment for provincial and municipal hospitals and schools, and universities, and includes capital expenditures of government departments, and also government establishments which derive their revenue from the provision of goods and services to the public.

(2)Due to rounding of figures, totals do not necessarily equal the totals of sums in the columns.

## Appendix E

### RETAIL TRADE NOVA SCOTIA AND CANADA 1961-1967

	<i>Nova Scotia</i>		<i>Canada</i>	
	<i>Total</i>	<i>Per Capita</i>	<i>Total</i>	<i>Per Capita</i>
	<i>\$'000,000</i>	<i>\$</i>	<i>\$'000,000</i>	<i>\$</i>
1961.....	580	787	16,073	881
1962.....	603	808	17,094	920
1963.....	632	842	18,116	957
1964.....	663	878	19,351	1,003
1965.....	711	940	20,954	1,067
1966.....	754	997	22,416	1,120
1967.....	801	1,058	23,785	1,166

Source: D.B.S. 63-513, 63-005

## Appendix F

### PARTICIPATIONS\* IN THE LABOUR FORCE

	<u>Nova Scotia</u>	<u>Canada</u>
	(per cent)	
1951 .....	50.3	54.2
1961 .....	49.3	53.7
1966 .....	49.6	56.0

\*Measured by the ratio of the number of people in the labour force as a percentage of the number of people in the Province 14 years of age and over.

### PERCENTAGE OF THE POPULATION IN THE WORKING AGE GROUP – AGE 15 TO 64

	<u>Nova Scotia</u>	<u>Canada</u>
	(per cent)	
1951 .....	58.9	61.9
1956 .....	57.6	59.7
1961 .....	56.6	58.4
1966 .....	57.4	59.4

### NET OUT-MIGRATION FROM NOVA SCOTIA FOR FIVE-YEAR PERIODS

1951-56 .....	11,000
1956-61 .....	22,870
1961-66 .....	37,000

Source: D.B.S. estimates.

## Appendix G

### TERMS OF REFERENCE — TAX STRUCTURE COMMITTEE

The Prime Minister and Premiers have this morning adopted the following recommendations of the Tax Structure Committee on the terms of reference of the Committee:

- I — The Committee is directed by the Federal-Provincial Conference to Study and to report upon the following matters, its report to be submitted to the Conference early in 1966:
  - 1. Trends to be expected during 1967-72 in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programmes that will compete for available funds;
  - 2. The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
  - 3. The general policy to be followed in respect of shared-cost programmes during the period 1967-72;
  - 4. The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable;
  - 5. The arrangements to be made in respect of jointly-occupied tax fields;
  - 6. The relation of equalization grants to the fiscal requirements and fiscal capacities of the provinces, and the best equalization arrangements for the period 1967-72;
  - 7. Future intergovernmental liaison on fiscal and economic matters;
  - 8. Other related matters.
- II — The Committee agreed upon the nature of the studies that should be undertaken to facilitate its work. These will be put in hand as quickly as possible.
- III — The Committee agreed that the Continuing Committee of officials on Fiscal and Economic Matters, originally established by the Federal Provincial Conference of 1956, should be assigned responsibility for general direction of the studies to be undertaken and the working out of the assumptions and methods to be used in those studies requiring a common basis of approach. Mr. A. W. Johnson was selected to coordinate and expedite this work, as well as to be Secretary of the Tax Structure Committee itself.

October 14th, 1964.



April 1, 1964

## PRIME MINISTER'S STATEMENT ON TAX STRUCTURE COMMITTEE

I think that our discussions have shown one thing, above all, with unquestionable clarity: We have not been getting to the roots of our problems. Our uncertainties take varying shapes — from those of Premier Smallwood, to those of the two central provinces and I may say, of Canada — but we have in common a real uncertainty as to the nature of contemporary federal-provincial relationships within Confederation.

We all know that the answer to this problem will determine our survival, will govern our future, as a federal state extending from coast to coast. We all know also that we will not find an answer through the kind of piecemeal consideration we have been giving to it. At our recent meetings we have been, I think, fairly successful in finding *ad hoc* solutions to points of immediate difficulty. As a group, we have been reasonably adept at partial solutions and finding political and financial expedients.

That is useful and essential. But it is not enough. We have to go deeper. The question is how.

In these matters, there are two kinds of depth. One is technical. The other is, as Mr. Smallwood said yesterday, philosophical — or political in the broadest sense.

After reflecting on our discussions yesterday, I want to make suggestions under both these heads.

First, as to greater technical examination in depth. The federal government would like to invite all provincial governments who so wish to enter into detailed negotiations with us as to the terms under which contracting-out from existing shared programs of a permanent nature, involving fairly regular annual expenditures, might be arranged. I think that terms of reference for such discussions can be constructed without too much difficulty from the points of similarity between what I said yesterday and what was said by various provinces.

It should be clear that the discussions between the federal government and any one provincial government cannot be final and definitive. The resulting proposals will be of importance to all provinces and will have to be brought back to a general federal-provincial conference. But I think that it is by detailed discussions that we can make further progress in a way that may prove satisfactory to us all.

So much for my first suggestion as to how we proceed in depth: that is, by technical discussions.

To move to political or philosophical depth is more difficult. But, unless I very much mistake the spirit of our discussions, this has to be done. My suggestion is this: we as a conference should appoint a committee consisting of one Minister from each provincial government and, say, two or three from the government of Canada. We should charge that committee, which would have to have full-time experts, to review the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which now have to be carried by both federal and provincial governments.

We would insist that this tax structure committee, as we might call it, would have to be an active committee. It must produce an interim report to be delivered to us, as the Premiers' conference, before the end of the year. It should be further instructed to review this interim report in the light of our comments and of the reports of the various Royal

Commissions and other enquiries into taxation which are under way at present. By a reasonably early date next year — within, I would hope, about 12 months from now — we would expect a definitive report.

I think that in such a period we could carry out, if we gave the matter sufficient priority, an enquiry that would be comprehensive in character and could be vitally important in its comprehensive results.

This would be no ordinary committee. The enquiry will require wisdom and expert knowledge. It will also require devotion to the ideal of a strong federal government and strong provincial governments, working together for the realization of a prosperous and united Confederation. I suggest to you that it is a major task which should be undertaken without delay. If this conference so desires, it could order this enquiry to be undertaken at once.









**Statement by New Brunswick**  
**HONOURABLE L.G. DESBRISAY**  
**Minister of Finance**  
**at the**  
**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**  
**Ottawa**  
**November 4 and 5, 1968**

Mr. Chairman:

New Brunswick welcomes this opportunity to present its views on federal-provincial fiscal arrangements at a time when this subject is uppermost in the minds of all Canadians, following as it does on the heels of the federal budget presentation.

I will comment only briefly on the latest federal budget proposals and say that New Brunswick is somewhat disappointed that Ottawa has apparently considered only its own fiscal requirements and neglected the pressing financial needs of the provinces, offering instead to seek our "vigorous co-operation" in order to achieve some restraint in the growth of jointly financed programs.

The federal government has taken the stand that it will not give up any additional tax room to the provinces. This it has demonstrated by initiating three increases in personal income tax over the last two years, none of which the provinces are eligible to share in.

We in New Brunswick are coming to the conclusion that financial flexibility is becoming a thing of the past for most provinces. Rapidly rising costs in the areas of health, education and welfare are primarily responsible for this loss of flexibility. We do not say that Ottawa has no appreciation of our problems, but we do say that Ottawa offers little to make us believe there is any deep concern on their part for the provinces' collective financial plight.

Although the federal government has not offered us any new financial assistance, it has suggested a method of approaching our problems. New Brunswick accepts the federal government's offer to work on a co-operative basis to seek solutions for our common financial difficulties.

Mr. Chairman, there has been a lot of talk in government circles of the need for setting priorities. The Economic Council has suggested that governments must think in terms of **national** priorities. We have often heard similar sentiments expressed at conferences of this nature. Yet it still remains to be done.

Instead, we have **federal** priorities and **provincial** priorities.

My point is this. Some federal priorities may not necessarily be national priorities. In fact, the provinces have the major constitutional responsibility for most of the areas currently considered to be of national priority. We recognize the federal government's interest in these areas. But, wherever the primary responsibility rests with the provinces, then their voices and desires must be heard — and heeded — before any unilateral determination is made of what our national or collective approach should be.

Mr. Chairman, New Brunswick suggests that this group undertake a comprehensive review of federal and provincial priorities. From this review we would like to see a listing and grouping of national priorities emerge. Such a listing and grouping would provide a background against which decisions would be made in the field of shared-cost programs. This exercise should permit us to differentiate between the essential and the "almost" essential. These differences should be known before we think of applying stringent across-the-board controls to all our joint programs. We must introduce an element of selectivity in the application of controls, but before we can do this we must develop a recognized list of priorities.

Can the eleven governments arrive at a consensus regarding the order of national priorities? I believe they can.

Decisions on how to deal with rising costs in various programs could then be made in the light of this consensus. Then, whenever a program of low priority presents us with rising costs, we need not concern ourselves solely with the problem of how to meet the costs. We could examine the need for the program itself. In this way we might free some resources to pay for our most important priority items.

Agreement on priorities by the Ministers of Finance would complement and assist the work of the Constitutional Conference. We must not let deliberations on constitutional matters act as a deterrent to our study of priorities. The two must go forward together.

Mr. Chairman, the Province of New Brunswick has fared well under the present federal-provincial arrangements. We have welcomed the equalization grants and the shared costs funds designed to assist specific services — but having participated in such shared cost programs and having moved them along, often on the basis of federal aid, we hope that the federal government's attitude will not now change and leave us and other provinces holding the financial bag, so to speak.

With regard to equalization, is it not time we took another look at our present method of calculation? Are we all happy with the present system? While it may be a good one, I feel there is room for improvement. Should we not be equalizing the points of personal and corporate income tax which were abated to help finance higher education? Should we not be looking at the possibility of including municipal revenues in the system? The answers to these questions will not be easy to find, and New Brunswick feels it is not too early to begin seeking possible improvements.

You have suggested the possibility of raising provincial taxes to the level in effect in Manitoba and Saskatchewan — that is very cold comfort indeed. As far as we are concerned it would represent less than a 1% increase in our total revenues for the current year.

This proposal, if implemented by the provinces, could lead to the end of the tax abatement system. Have we considered the implications of such a move for the country as a whole? Certainly if the provinces must raise their own revenues for their own programs, then the result will be an increased awareness of the need for more frugality. But it may also result in a tax jungle, a welter of differing levels of taxation and tax rates which would displace the somewhat orderly system we presently use.

We should, therefore, consider very carefully the implications of the federal government's suggestion. Such a consideration brings us around full circle to the point I suggested earlier, Mr. Chairman. What we require is a basic discussion on national priorities to determine just what those priorities are and where they stand in relation to each other. We also need a review of what our individual responsibilities are and what resources are available to meet them. Only then can we arrive at an equitable allocation of the tax dollar between Ottawa and the provinces in order that each may carry out its responsibilities.









**Statement by Manitoba**

**HONOURABLE GURNEY EVANS**

**Minister of Finance**

**at the**

**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**

**Ottawa**

**November 4 and 5, 1968**

In dealing with the complex and serious matters involved in federal-provincial fiscal and financial arrangements, it is most important to start from the facts. Manitoba does not approach federal-provincial conferences in an attitude of confrontation with the federal government. Our search is for solutions to problems. To find those solutions it is important to approach the tasks before us in an atmosphere of co-operation and with a determination to develop and apply responsible measures. This is what the Canadian people have a right to expect. It is what citizens of our Province expect of us. Provocative press statements and a series of escalating challenges by one side or the other in a kind of "news war" sets the wrong atmosphere in our view.

Statements made by members of the federal Cabinet, notably the Minister of Finance and the President of the Treasury Board, which suggest irresponsibility on the part of the Provinces in managing their end of programs in which the federal government has a share of financial responsibility are contrary to the facts. We have had a long series of such statements, capped on the 22nd of October by the federal Budget Speech and the comments of the Minister of Finance on national television following that speech.

The fact is — that in respect of the major shared-cost programs to which the federal Minister of Finance has given so much public reference, the federal government initiated these programs. The federal government set the rules under which they would operate. The federal government provided the stimulus and in fact, in many instances, required the implementation of projects and services which inevitably gave rise to much of the cost increases. These cost increases concern the Provincial Governments and their municipalities. These rising costs concern every Canadian taxpayer. Manitoba is determined to continue to do everything possible to contain the pressures on the costs of public services.

The Report of the Tax Structure Committee has been on the table before the Government of Canada and the ten Provincial Governments for two years. While the federal government has made new commitments in the interval and has involved the Provinces in these commitments in many instances, the essential facts of that Report have



not been altered as far as the Provincial and municipal governments are concerned. Their responsibilities are growing. Their means of meeting these responsibilities are not keeping pace.

The Premier of Manitoba has stated consistently in recent months that a more realistic and equitable sharing of the major direct tax revenues must be worked out between the Provincial Governments and the Government of Canada. Joined by his colleagues from Saskatchewan and Alberta, he has taken the position that this arrangement must be worked out in advance of any major tax reform. The priority of developing an equitable and realistic distribution of major tax revenues in Canada is unquestionable.

The Minister of Finance for Canada has stated that the federal government has no more to "give" to the Provinces. He has gone further. He has once again taken for the federal government new large amounts of taxes from the common pool — the largest single demand on the Canadian taxpayer on record. He has done this a full five months before the beginning of the next fiscal year and before the Provincial Governments could possibly determine their own requirements.

The main taxes under discussion are the personal income tax and the corporation income tax. These are not in the exclusive possession of the federal government. Provinces have equal Constitutional rights to the revenues from income and corporation taxes. These rights have been pooled in the common interest but they have never been surrendered or abandoned by the Provinces. It is incorrect to imply that the Provinces are seeking "gifts" from the federal government when they ask for a more equitable share of these joint revenues.

We again point to the facts established by joint tax structure studies involving the federal government as well as Provincial Governments. The major expenses to be met by Provinces are for their Constitutional responsibilities — not for optional programs. In modern times these responsibilities and their costs have been shown to be growing far more rapidly than the kinds of expenses to be met by the federal government.

The Minister of Finance for Canada seems to be saying that the Provinces can just go out and tax without regard to the capacity of the Canadian taxpayer to meet the bill. But every Canadian taxpayer is also a Provincial taxpayer. We do not agree that the common taxpayer has a bottomless purse and we do not believe that it would be responsible fiscal or financial policy for the Provinces to accept the invitation of the Minister of Finance for Canada to pile tax upon tax in lieu of a proper and obviously necessary re-allocation of existing revenues between the Provinces and the federal government.

The major responsibilities to be met by the Provincial Governments and their municipalities have been well and clearly established as having substantial priority. The federal government has itself acknowledged that priority. We have a right to expect the federal government to recognize that priority now, by making federal withdrawals from the joint tax fields in favor of the Provincial Governments. These withdrawals must be sufficient to give the Provinces and their municipalities the means of meeting their fundamental responsibility to provide the high-cost social development services in this country.

The Minister of Finance for Canada has, himself, in the Budget Speech of the 22nd of October, emphasized that these social service responsibilities do belong to the Provinces. He went beyond that. He suggested that the federal government should be withdrawing from support of these services. It is, therefore, most difficult for us to find the logic of a federal policy which supports the imposition of a new federal levy called a "social development tax".

Again, we must reject any charge that the Provinces have caused the present financial difficulties for the federal government. Manitoba has not only led the way in imposing the most stringent restraints and economies on the provision of social services but is prepared to go on down the line in quest of constantly increased efficiency and cost-saving. We are responsible and we do pursue responsible policies. Our first responsibility is to our taxpayers and citizens. It is to obtain the necessary means to carry out these responsibilities that the Province of Manitoba enters any fiscal negotiations with the Government of Canada.

The administrative arrangements whereby the Government of Canada collects on behalf of the Provinces individual income and corporation taxes terminate on the 31st of December this year. The Tax Agreements are the technical means by which shared taxes are collected by the federal government for the Provincial Governments. The Government of Manitoba has consistently supported the principle of a single tax-collector wherever this is feasible in order to preserve for the Canadian taxpayer the maximum efficiency and simplicity in his tax system.

We will be considering the Tax Collection Agreements in this light. However, the Government of Manitoba has insisted that the Collection Agreements are not an end in themselves. Adequate fiscal sharing is the end we seek. That is the fundamental question at issue in the tax discussions.

We accept the call by the federal government for joint consideration with the Provinces of the factors which underlie the rising costs of major social service programs in which both the Provincial and federal governments are financially committed.

The federal Minister of Finance has capped a series of statements by members of his Government by clearly basing his financial policy on the premise that the problems of federal finance are determined, if not solely, then predominantly, by programs operated by the Provincial Governments.

The Minister of Finance for Canada has intimated that his Government has been surprised by the rising costs of these programs. In particular, he has asked us to consider with him the Hospital Insurance Program at this meeting. We just do not understand how there could be any surprise on the part of federal Ministers that the costs of programs such as the Hospital Insurance Program are rising and have been rising very rapidly. All of the Tax Structure Committee studies, all of the discussions which have been held between the Provincial and federal governments have indicated clearly the concern of the Provinces that the federal government was underestimating the costs for the programs and was, in fact, making its decisions upon incomplete information.

Complete and detailed forecasts of costs for the Hospital Insurance Program in Manitoba have been regularly provided to the federal government. These forecasts are for five years ahead. They are consistently kept up-to-date.

The rising costs of unavoidable demands for personnel, service and facility expansion have been urgently stressed by Provincial authorities in their many meetings with the federal government.

The Mental and T.B. Care Programs, which the federal government has refused to support, are part of the cost picture regularly put before the federal representatives.

That the information used by the federal government to make their estimates was incomplete was clearly not the fault of the Provinces. On the contrary, again and again, Provincial representatives have pointed out that initiatives by the federal government in fact stimulate cost increases.

Initiatives taken by the federal government in respect of Medicare are apparently confirmed once again — in fact, endorsed — by the Minister of Finance for Canada in his Budget and his comments on national television following the presentation of his Budget to the House of Commons. His suggestion that the federal Medicare plan will not involve large cost increases is contrary to fact and experience. Unless there is a very real turn-about in federal attitude and policy in this regard, we can only say that there are more unpleasant surprises in store for the Canadian taxpayer.

While the Minister of Finance for Canada has dwelt on the major “open-end” federal-provincial programs, we have taken note of a consistent withdrawal by the federal government, usually unilaterally and without any effective consultation with the Provinces, from many other shared-cost arrangements — the majority of which were initiated by the federal government. In fact, the federal government has long been adjusting its policies at the expense of the Provincial Governments.

We have to find new money every time the federal government starts a new shared program. We have to find new money every time the federal government withdraws from one. While this has always been true, these twin actions are now apparently deliberate objectives for the federal government. The Budget Speech of the 22nd of October simply carried this federal policy of foisting further responsibility upon the Provinces a long additional step.

Over the past year or more, essential services to Indian people for whom the federal government has Constitutional responsibility have been quite unilaterally pushed onto the Provinces. This has been done without offer of any adequate compensation. In fact, the federal government has been pressing for even further commitments by the Provincial Governments in support of Indian peoples while at the same time complaining about the increasing costs of shared programs for social and disability assistance. Rising hospital costs, rising costs for health services generally, rising costs for education, rising costs for social assistance — will be pushed further upward by such unilateral action of the federal government.

When a program as widely utilized as the Winter Works Program is cancelled suddenly, and without consultation with the Provinces, there is obviously little opportunity to develop alternatives. The fact that many of the people affected are of Indian and Metis ancestry adds to the significance of the federal action in withdrawing a program which has been a very useful alternative to welfare for these people. We cannot think of a more direct way of causing rising welfare costs than action of this kind.

In addition to the major fields of health, hospital, post-secondary education and social assistance support, there are many other shared programs now uncertain or from which there has been outright withdrawal of federal support. These would include:

- Roads to Resources
- Forestry Agreements
- Indian Health Services
- Emergency Measures Organization
- Canada Land Inventory
- ARDA and FRED Programs
- PFRA Programs
- Resource Development Programs
- Manpower Programs



Of course, Manitoba will make every contribution within her power to any practical arrangements to keep under control and to restrain further cost increases in respect of all her programs.

Again, we emphasize that we do not wish to engage in recriminations or in a continual attempt to shift responsibility from one side of the table to the other. Our objective is to serve the Canadian taxpayer by resolving problems, by getting on with the jobs that have to be done and doing those jobs first before adding other tasks to the list. We intend to continue effective federal-provincial co-operation. We believe that this is not only possible but necessary. The Manitoba Government, while determined to keep the facts straight, will be vitally interested in continuing positive attacks on problems.

It is hoped that the discussions we now face will show useful and positive directions. The meetings on the 4th and 5th of November are only preliminary. Our task will be to identify and establish the lines along which decisions can later be taken by the Premiers and Prime Ministers in respect of fiscal-sharing, tax reform, program development and control, and other undertakings of joint concern to all governments. We expect that there will be further meetings of Ministers of Finance and of program Ministers in the development of guidelines on which a more co-operative and realistic budgetary policy can be developed. This is a primary task in partnership for the federal and Provincial Governments in meeting the requirements for service and progress on behalf of the Canadian people.









**Statement by Prince Edward Island**  
**HONOURABLE T. EARLE HICKEY**  
**Provincial Treasurer and Provincial Secretary**  
**at the**  
**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**  
**Ottawa**  
**November 4 and 5, 1968**

*Introductory*

Mr. Chairman and gentlemen, I welcome this opportunity to meet with you and the representatives of the various provinces, to discuss in a frank and friendly manner the means by which the services all levels of government must furnish to their people, are to be financed.

It is an honour and pleasure, Mr. Chairman, on behalf of the Government of Prince Edward Island to greet you as the presiding officer of this gathering. Your task as Chairman of this Conference is a very onerous one, a very difficult one and of the greatest importance, at this particular time in the history of Canada. We have every reason to face the future with confidence and optimism. We have very great opportunities ahead. It is difficult to be other than optimistic. On the other hand, we should not be complacent. This Conference to us affords an opportunity for a re-examination of our position, not only with a view to meeting the challenge of today, but to lay a firm foundation for future growth, development and prosperity.

I wish to assure all of you that, while presenting as strongly as I can the financial needs of the Province of Prince Edward Island, I am not unmindful of the heavy responsibilities which must be discharged by the Government of Canada. We recognize also that all provinces have their responsibilities to meet. Our main purpose at this Conference should be to arrive at financial arrangements which will enable each province to furnish to its people a reasonable standard of essential services.

Owing to the difference in wealth and development, and therefore in tax paying ability all provinces are not equally able to give their citizens such a reasonable minimum level of services. Yet it is upon the provinces and their municipalities that the responsibility rests of providing those services which affect most directly the daily lives of their people: education, roads and bridges, health services, fire and police protection, hospitals, welfare institutions, etc. Despite the many grants given our municipalities, they are still faced with a very real and critical financial problem. The cost of essential municipal



services, like provincial services, is getting beyond the paying ability of the municipal taxpayer and he needs help.

We all have our problems. We are here today to pool our experiences, and not only to present our own problems but to listen to and consider the problems of others.

It is my job, of course, to speak for my Province — it will be the task of the other Treasurers to speak for theirs - but I would say that a lot of our problems are no doubt problems which we all have in common.

We each have our own ideas what is best for us. For our part, we have specific concepts of what is best for Prince Edward Island in particular.

Perhaps it would be conducive to a better understanding if I briefly outlined the problems which have been confronting us in Prince Edward Island and the steps we are taking to overcome these problems.

Before so doing I should like to mention here that subsidies or grants to our way of thinking are not the final answer to our problems. Indirectly they are of some benefit to our people. We are able to enlarge or improve on some of the services that are so vital and which are entrusted to provincial care but in the long run and in the final analysis the thing that benefits the people is a generally prosperous condition in the country. That is what we have in mind when we say that while the development of industry and natural resources in our Province carry with it certain grave responsibilities, carries with it demands for the supply of new services, sometimes these demands we find are very difficult to meet.

With each passing year the process of economic growth and development becomes more complex: changing technology creates new industries but destroys the old; evolving patterns of world tariffs and trade reorient existing market outlets; and using income combined with sophisticated communications media escalate the entire range of human needs and alter the nature of social values.

Within this framework of change there is clearly a need for a provincial economy to expand at a rate sufficient to bring to its population the full measure of the benefits of economic growth which prevail generally in the Canadian society. At the same time, this need imposes the requirements of positive human response and adjustment - adjustments to the forces of change implied by this more rapid rate of economic development.

### *Provincial Economy*

Prince Edward Island remains one of the economically less favoured sections of the Atlantic region. This is so, despite the significant developments which have occurred in the Province during the past few years.

The causes of the slow rate of economic growth in the past on Prince Edward Island are well known. In large part they are common to the Atlantic region as a whole — a relatively small resource base, relative geographic isolation and distance from major markets, lack of adequate transportation, and the powerful magnetic effect on many of the more venturesome local labour and capital resources exercised by areas and investment opportunities elsewhere. These common causes have been accentuated on Prince Edward Island because it is an Island and its land area is small.

It is simple to demonstrate that there has been a degree of economic expansion of the economy of Prince Edward Island; but it is just as easily demonstrated that the Province's relative position has not improved quickly enough. Throughout the recent past we have remained the Province second lowest on the list of partners to Canadian

Confederation; over a longer period there has been a relative decline from a position of approximate equality.

Income growth has been minimal and greatly eroded by both rising costs and rising prices; thousands of native Islanders have continued to emigrate to other parts of Canada in search of opportunities not available at home; and provincial and municipal governments have been confronted with both absolutely and relatively low tax yields and consequent continuous financial pressure. However, there has been no corresponding reduction in the needs of either government or the people of Prince Edward Island; education, health and welfare costs have continued to expand, both in the nature of the services available and their quality. *As a result, the degree of financial dependence upon the Federal government has been necessarily increased.*

Not only are such conclusions valid in the present, they unfortunately appear to be equally so for the near future. The primary sectors of the economy are becoming increasingly competitive; exploitation of the resource base will become increasingly competitive in the fishery, and technology will in some cases exaggerate the handicaps of our physical location; the physical volume of production in agriculture has remained substantially unaltered for more than a decade. In addition, the competition to attract manufacturing firms is becoming more intense and greatly expensive. The tourist industry, while a major contributor to local incomes, will place great strain on the physical and financial resources of the Island if current growth rates are to continue.

For these reasons, it is important that we should not be misled by the modest improvements of the past few years, and in doing so project them indefinitely into the future. To do so would be to obscure the needs and the problems, and emphasize a capacity for self delusion.

The effects of economic handicaps permeate most of the provincial economic statistics. Population growth was less than 7 per cent from 1901 to 1967. The Prince Edward Island rural/urban ratio in 1961 — 68/32 — was almost the exact opposite of the national ratio and equal to the position Canada was in during the decade 1901 — 1911. The proportion of the 1961 Prince Edward Island labour force in the primary industries of agriculture, forestry, fishing, 33.4 per cent — was over twice the corresponding percentage 12.1 per cent for Canada. The manufacturing industry, on the other hand, employed only 8.8 per cent of the Prince Edward Island labour force in 1961 compared with 21.7 per cent in Canada. It is, of course, generally accepted that the return to labour from employment in the primary industries is less than from manufacturing. Some evidence of this fact on Prince Edward Island is provided by a recent address by St. Dunstan's Professor Joseph O'Connell who said that the provincial average wage is only 60 per cent of the national average. The 1965 capital investment intentions per capita for Prince Edward Island at \$402 are only 63 per cent of the national per capita figure. Unemployment insurance payments per capita for Prince Edward Island in 1964 at \$28 were 56 per cent higher than the national figure despite the exclusion of agriculture from the insurance system and its relatively greater importance in Prince Edward Island as an employment source.

Economic growth has been taking place in Prince Edward Island, however, and should continue to do so. Certainly many opportunities exist. The market outlook for many types of agricultural products within the supply competence of the province is excellent. The potential of the forest resource is very much underutilized. Developments in the offshore fishery hold promise. The food, fish and wood processing segments of manufacturing are capable of significant growth. Expansion of the tourist industry should continue indefinitely. New power and transportation links with the mainland are under



active consideration. The educational system is being overhauled. A high quality road network is being constructed. Growth-oriented government policies and programs have never been as comprehensive. Clearly, many of the ingredients necessary for vigorous growth are present.

Developments will not occur automatically however. Leadership, direction, objectives and priorities have to be introduced with government taking the initiative for three reasons. First, substantial adjustments are underway in the primary industries and in some segments of manufacturing where low productivity, low incomes and high seasonability of employment are still widespread. This adjustment process must be actively encouraged to ensure the long-term competitive position of these industries. Second, alternative opportunities must be provided for persons displaced from the industries experiencing adjustment problems. These opportunities could take the form of training facilities, aids to mobility or, of course, new jobs. All require foresight and planning. Third, many of the opportunities on Prince Edward Island for economic growth, for example, the tourist potential, will only be fully realized if they are anticipated, planned for and actively sought. For these reasons it became essential to formulate at the earliest possible opportunity a comprehensive development plan for the Province. I will have more to say on this plan later in this submission. In the meantime I should like to stress the effects of our economy on the financial condition of the Province.

### *The effects of the economy on Provincial Finances*

In coming here today, I speak for all our people - the farmer, fisherman, business man, home-owner and the real estate taxpayer who, together in the province and its municipalities, are bearing an increasing financial load in supporting essential services.

The costs of providing essential provincial and municipal services in a primary-producing area are excessively high in relation to the revenue produced by any given level of taxation.

The dependence of Prince Edward Island on agricultural and fisheries production, processing, and marketing is well known. Also the average income, the second lowest in Canada, is only approximately 58 per cent of that prevailing in the top province. While there is a substantial amount of self-sufficiency, there is, nevertheless, a marked interdependence among the primary industries and all other enterprises and an important reliance on a few specified export commodities which are highly vulnerable to national policies, general economic conditions and other external forces. However, there is no immediate prospects of further substantial revenue expansion from provincial sources.

Under such conditions, great difficulty is experienced in making and improving our public services and launching new policies, in keeping with progressive developments in other parts of Canada. In order to improve these services, on a reasonably satisfactory basis, we have had to broaden our sales tax base, greatly increase the tax on gasoline, tobacco, and raise the license fees on motor vehicles, until we have reached the saturation level of taxation. The impact of these increases on revenue resources that produce low-average returns is a far more serious problem than would occur with similar extractions in areas of a more buoyant and prosperous economy.

Even under the most careful management and tax increases, our Province has been unable to finance its development programme without substantial increase in capital debt. During the past ten year period, the per capita debt (direct and indirect) has climbed from \$247 to \$982. Likewise, our expenditures, (ordinary and capital) have increased out of proportion to our revenue yields, while our services are still below national standards.

To bring these services to a higher level in both quality and variety, to provide for further expansion in education, health, transportation, and other essential services, as well as to participate in new programmes that may be undertaken, greatly increased economic growth and federal assistance is a vital necessity.

As our provincial growth depends upon the healthy progress of our municipalities, we must accept as a prime responsibility the necessity of support for local projects to allow for the regular improvement of local services. This cannot be achieved unless we ourselves at the provincial level have the necessary means to provide such support.

If we are to achieve a high and steady level of economic growth, we require policies which will increase both our capacity to produce and the markets for our products.

The difficulties being experienced by our farming communities, the problems of resources and industrial developments, the problems confronting municipal governments, certain welfare services, and educational questions all have been fully studied and assessed by us.

In our studies we have come to the conclusion that the problems of slow growth regions or areas cannot be solved by industrialization alone. Continued aid by governments to depressed areas is already being made to assist in the development of alternate sources of wealth. Some areas which have been dependent on a single resource which is no longer economically available or needed, may have no possible alternatives. In these instances governments have to seek alternatives. This requires that much greater expenditure be devoted to scientific and technological research and to the education and training of our people.

Another problem is regional disparities in income. We all know that there are great differences in income and economic opportunity among the several regions of Canada. The Economic Council of Canada tells us that these disparities are not diminishing.

The degree of disparity in fiscal capacity between the different regions of Canada is evidenced by the magnitude of the equalization payments now being paid to the provinces by the Federal Government.

This disparity in fiscal capacity may be clearly seen in an examination of the per capita personal income in the provinces.

#### PERSONAL INCOME PER PERSON GEOGRAPHICAL DISTRIBUTION, 1961-67

	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>
Newfoundland . . . . .	934	959	1,017	1,083	1,195	1,327	1,424
Prince Edward Island . . . . .	962	1,037	1,093	1,211	1,339	1,385	1,532
Nova Scotia . . . . .	1,197	1,252	1,306	1,379	1,513	1,614	1,790
New Brunswick . . . . .	1,064	1,114	1,163	1,272	1,423	1,533	1,658
Quebec . . . . .	1,383	1,453	1,506	1,608	1,755	1,893	2,069
Ontario . . . . .	1,843	1,929	2,021	2,120	2,275	2,440	2,624
Manitoba . . . . .	1,513	1,686	1,685	1,799	1,925	2,074	2,317
Saskatchewan . . . . .	1,222	1,695	1,867	1,685	1,974	2,245	2,183
Alberta . . . . .	1,595	1,704	1,750	1,799	2,002	2,241	2,372
British Columbia . . . . .	1,813	1,891	1,981	2,079	2,287	2,449	2,579
Yukon and North West Territories . . . .	1,324	1,250	1,293	1,357	1,512	1,674	1,795
Canada . . . . .	1,564	1,667	1,740	1,822	1,988	2,152	2,313

Source: National Accounts 1967, published September 1968.

It seems to us that without this background we cannot hope to present to you the problems encountered by Prince Edward Island and the measures now being taken by us to overcome our disabilities.



Perhaps I should start by repeating that we are convinced that the need for subsidization of one government by another is not to be desired and every effort should be made to eliminate the conditions which create the need.

Our Government has made a determined effort to improve the economic life of Prince Edward Island by studying and analyzing the factors which have contributed to our economic disabilities and the ways and means whereby those disabilities can be overcome. The result was the implementation of a bold, comprehensive and co-ordinated approach to the possible use of the resources of the Province. This comprehensive development program was planned for the future of an entire provincial economy rather than for a single unit within the Province. It is a program of action designed to bring new and challenging opportunities into virtually every area of Island life. It will be up to the people of Prince Edward Island to make the best use of these opportunities. It was based on the assumption that there is a potential in Prince Edward Island. Implementation of this program means greater opportunities in agriculture, housing, fishing, education, manufacturing, tourism and many other sectors vital to the economic future of the Province. The plan will take ten to fifteen years to implement. There will be challenges, of course, but our people have met and overcome challenges before and we are confident that they will do so again.

Once the comprehensive development plan is in full swing we are optimistic that our efforts will be productive but at best, however, these efforts cannot effect an immediate change in our position. To be hopeful, we are looking forward to economic growth and development which, in some respects, might exceed that of certain other provinces. The least we can expect for is that the measures and projects recommended will assist in reducing disparities in economic development in levels and standards of services. The transitional period will require further financial assistance from the Government of Canada.

In fact, everything that the Government of Prince Edward Island can do is being done and will continue to be done; yet, our progress will be slow through the period of "growing pains".

May I say, Mr. Chairman, that there is no room for timidity in Prince Edward Island as we pursue our economic growth in the spirit of boldness and vision. We are proud of Confederation and we are proud of Canada.

This family group, Canada, even though it has some frequent quarrels, as happens in family groups occasionally, will nevertheless, I am sure, preserve an all-round loyalty to each other, and it is only natural to assume that there should be a sharing in this family, with the strong protecting the weak so that the whole group may go along together in a spirit of harmony, opportunity and progress.

The earnest desire of the people of Prince Edward Island is to advance the interest of their Province as an integral unit of Canada and promote its growth within the union.

In the course of its long history, our Province has experienced many things, but the Island has never experienced the impact of a major and comprehensive development program.

In committing itself to such a course of action, the Government of Prince Edward Island is fully conscious of the fact that a development plan itself will not ensure that the challenges will be met; that the problems will be solved; or that success will be achieved. Such assurances can only arise out of individual understanding of the needs, acceptance of responsibility for action, and full participation in the programs to come. In formulating objectives and preparing a plan, we have only begun to move into the new future for Prince Edward Island.

## *Federal-Provincial Fiscal Relations*

### *General*

It is not my intention to take up the time of this Conference in defining fiscal capacity nor the best measure of the ability of a province to raise money to provide services. This has been done in previous meetings. Prince Edward Island's views on the principles and objectives of financial arrangements are well known. They have been expressed on many occasions.

The Prime Minister of Canada addressing the Conference of November 26, 1963, stated:

"A healthy and co-operative federalism requires strength in the Provinces; it also requires a strong and healthy government for Canada as a whole, in whose Parliament the people of each Province have their representatives. Each government must not only have the powers required to discharge the responsibilities entrusted to it but also be in a position to exercise those powers.

Most of the Provinces can be in a position to exercise their powers only if our fiscal arrangements embody the concept of equalization. It is well known that my colleagues and I prefer to see equalization paid up to the level, not of the average of all the Provinces as Parliament enacted in 1961, but up to the level of the highest. But we also recognize that there are many points to settle in achieving a change of this kind and in relating it to other various aspects of equalization as part of a comprehensive arrangement that will improve the working of our federal system in the spirit of our constitution."

We recognize the importance of a strong Federal Government, able to provide economic, monetary and fiscal policies. To do this the federal government must retain the capacity to perform effectively its functions and maintain the marginal control of direct taxes. On the other hand, we do not agree with the so-called theory that further financial assistance for the provinces will weaken the federal government.

The national interest requires that the Government of Canada recognize the priority needs of the people of Canada provided by the provinces and ensure the provinces a broader share of the shared tax fields to meet these rising costs.

It is apparent that some of the provinces want complete control of the direct tax fields, commonly known as "standard taxes", and be responsible for both raising and spending their own revenues. On the other hand, there are other provinces who desire to come under a subsidy formula. Probably there is no one formula which meets the needs of each and every one of these provinces. However, one must admit the necessity of the need of a subsidy of some kind in the economy of this country which is as uneven as ours.

In the past there has been a great deal of discussion over the respective rights of the federal government and the provinces in the various fields of taxation.

It was acknowledged by Sir Thomas White that the Government of Canada upon entering the field of income tax in 1917 violated the spirit but not the law of the Confederation Agreement. The field of direct taxation was then and still is divided.

We do not think it possible nor wise for the Government of Canada to withdraw entirely from the fields of personal or corporation tax. What is needed is the recognition that there must continue to be a joint occupancy of these fields and with this recognition an active spirit of co-operation between the federal and provincial governments. The



federal system of government is a partnership and if it is to operate efficiently it must be a working partnership. Let us be realistic about this matter and stop this seemingly endless debate over who has the "right" or not. After all both federal and provincial taxes come from the same source, the Canadian taxpayer.

We are in agreement with the thinking of those who maintain that we must achieve a more effective and equitable matching of sources of revenue to expenditures at the three levels of government in order that all governments might discharge their responsibilities with adequate financial resources. The prime objective of the Tax Structure Committee study was to devise a method or arrangements for closing the gap between the fiscal requirements and the fiscal capacity of all eleven governments.

Under the present system, equalization is to the national per capita average of return from sixteen sources of revenue. To be consistent with the concept of national equality of services we believe that equalization, Mr. Chairman, not the present formula of "averagization", should be equalization to the top Province and that such "equalization" should be paid as a basic right due us as partners in Confederation.

If in the past we have accepted less than our due, it must not be regarded as acquiescence, but only as the acceptance of a temporary inability to claim our proper entitlement.

Even with the present formula of equalizing all provincial revenues to the national average and the new minimum guarantee to Prince Edward Island it will be quite a while before our Province can, in fact, catch up with the rest of Canada. Our long standing deficiency in fiscal capacity has forced us to fall further and further behind. It will in all probability take many years of equalization to the top province before we can reach the level of the national average. Even then it is doubtful if it will make it possible for us to close the gap which has developed over so many years of deficiency. A lot will depend upon the success of our comprehensive development plan. There are no quick and easy solutions to the problems of modern-day Prince Edward Island. However, we have always claimed that a significant portion of the equalization payments represent merely a "reimbursement" of our own money. We also regard equalization as a matter of equity and justice and not as charity or a favour. We also regard it as essential to the conduct of our affairs as representatives of a provincial government.

The 1966 formula developed by the Government of Canada bears out the fact that no single equation could presently meet the requirements of so diverse provinces as those that make up Canada.

Perhaps the needs of all the provinces for the next few years would be met if we were to revise the present plan in some particulars to encourage certain improvements which experience now shows would be desirable. For instance, granting "special consideration" to Prince Edward Island during the transitional period from a "have-not" province.

We also believe and suggest that any revision of the present formula should in principle and practice include municipal revenues and responsibilities in the calculation.

Our meetings during the past have contributed greatly towards the improvement of all the general framework of our fiscal arrangements. Although this new framework does not meet each of our individual requirements perfectly, all of us know by now our respective points of view and we should have learned by experience that our views can be reconciled only by some kind of compromise. Perhaps there is no permanent realistic solution.

In concluding this part of our brief I wish to leave with you the views of the Rowell-Sirois Commission, where in their report they said, and I quote the words of the Commission:

“ . . . . . necessary to *discard* the assumption that equal per capita payments would provide for real equality of fiscal positions.”

In view of this finding and for various reasons, which are already known to all of us, the present arrangements between the federal authority, and the provinces should be revised to provide more fully for the needs of all the provinces.

The Tax Structure Committee study shows clearly that the gap between provincial-municipal expenditure requirements and the revenue sources available to regional governments is widening at an accelerating rate - and that the provincial-municipal needs are growing far faster than those of the federal government and our only hope is for an immediate improvement in fiscal arrangements.

We also support the view that any new agreement must guarantee that no province would receive less in any one year under a new arrangement with the federal government than it would have received had the present arrangements been extended for the same year.

### *Tax Sharing*

While we welcome any additional share of tax revenue, we maintain that the Government of Canada must be strong enough to discharge its responsibilities to the country as a whole.

We are not indifferent to the revenue requirements of the federal government, but we believe there should be a more equitable and realistic allocation of the “standard” tax sources in favour of provincial and municipal services. The Tax Structure Committee projections show that the present tax fields are badly distributed and that a redistribution in favour of the provinces should be carried out.

Once more let us re-state two of the principles on which we believe federal-provincial fiscal arrangements must be based;

- 1st: The Federal Government and each of the provinces should have the financial resources necessary to fulfil their respective responsibilities without levying taxes that are judged to be undesirably high level to the taxes in other provinces, taking into account the level of services rendered by each.
- 2nd The arrangements must respect the autonomy of the provinces and in so doing preserve the financial responsibility of the provincial government. More specifically, they must provide for fiscal transfers to low fiscal-capacity provinces.

The Province of Prince Edward Island supports the suggestion of the federal government that the time limit on the term of the Tax Collection Agreements be removed and provision included to allow a province or Canada to terminate the agreement after specified notice has been given. We also suggest that the Ministers of Finance shall, at least every two years, at their regular meetings, discuss the terms of the Tax Collection Agreements between Canada and individual provinces, in the context of a wider discussion of federal-provincial financial arrangements, including the sharing of revenue sources.



We are also prepared to support the proposal that the federal government should retain not less than 40 per cent of the personal income tax and two-thirds of the corporate income tax but we do not agree with the proposed withdrawal from certain shared-cost programs in exchange for 17 income tax points for the reason we feel that the move will impair the Government of Canada's ability to use the income tax as an effective fiscal device.

### *Financial Arrangements*

We support the principle of equalization as a basis for assisting the poorer provinces to enjoy at least a minimum level of public service.

Let me make it clear, Mr. Chairman, we are not seeking through equalization grants a standard of services comparable to the richest province in Canada.

I stated in general the attitude of our Province to the present fiscal arrangements at the Tax Structure Committee meeting of September, 1966, and I reviewed our stand at the meeting held in October of the same year. Let me again very briefly state our basic position.

The more we study the problem of fiscal arrangements and the results of the various types of formulae advanced to meet the regional economic disparities in riches, resources, and needs, resulting in wide inequalities in incomes and taxable capacities of the provinces, the more we are convinced *that no formula* can properly compensate the Province of Prince Edward Island for the disparity in natural resources, concentration of industry and distance from markets. Also no formula of general application can give a realistic recognition of the fiscal problems of our Province and our ability to meet the ever increasing demands for provincial services equivalent to standards required by modern society.

We continue to argue that any fiscal plan between the federal and provincial governments should take into consideration:

- (a) the provincial economy, its past and anticipated development;
- (b) the growth and development of government services and responsibilities;
- (c) the finances and fiscal requirements of the provinces;
- (d) the autonomy of the provinces; and
- (e) the financial and constitutional responsibilities of government.

It is recognized that fiscal relations should be aimed towards unity and equality. We need only to remember that federal tax revenues are the result of the collective effort of all of our people and should be distributed in such a way as to equalize standards of services between provinces.

The ability of our Province to establish and maintain acceptable standards of service depends for the most part upon:

- (a) the general level of income of the Province;
- (b) the willingness to spend an increasing proportion of that income to finance those expenditures;
- (c) the devices used to obtain revenues and the incidence of their collection among individuals within the Province;
- (d) the division of responsibility for revenue collection and expenditures between the Province and our local governments; and

- (e) the level of transfer payments into the provincial treasury from the Government of Canada.

As I have earlier indicated, the Province of Prince Edward Island is firmly committed to the implementation of a broadly based development program. This program will be perhaps the first Canadian experience in a systematic and planned approach to provincial policy, and applied to the great majority of total public spending, the program will accordingly encompass large scale development activities in the resource sectors, along with the necessary additions to infrastructure and productive capacity in the resource supporting and manufacturing sectors of the economy. These programs will be, and in fact are already being linked to social service activities, primarily in the field of education. In all of these areas I must emphasize that we are deliberately attempting to up-grade the quality and effectiveness of almost the total range of public services applied by government in Prince Edward Island. This will entail alterations to our institutional structure and in some areas these changes have already been announced as a matter of public policy. Furthermore, I must also stress that the need for these latter portions of the program is testimony to the failure of the equalization formula to reduce the disparity in public service levels which exist throughout the country. In fact, it could be argued that these formulae, over the years, have not even achieved their theoretical goal of holding such disparities constant; there is no question but that there has been a relative deterioration.

There will remain, of course, service areas which will be carried on outside the framework of the development program and these will necessarily be continued. But, in the overall allocation of its financial resources, the Province will have to give top priority to the financial needs associated with the development program and with education in particular. In estimating these requirements, we have been working closely with several departments of the Government of Canada and have already made representations to satisfy a part of our financial need through application to the Fund for Rural Economic Development. However, even assuming a reasonably generous drawdown of funds from this source, the Province will still require additional funds which are beyond its fiscal capacity to generate at the moment. The extent of this short-fall is estimated very conservatively as a bare minimum of \$10 million per year over the next five years.

This then, is the size of our problem and while it may be negligible by the standard of many of the larger provinces of Canada, it is of sufficient size to cause us considerable concern at the moment. We have, of course, examined the alternatives which appear to be available to the Province in meeting this need, but these are very limited. It would be theoretically possible for us to combine a program of increased taxation and increased deficit financing in an attempt to fill this revenue gap; however, I am certain that there will be no argument over the possibility of our expanding our borrowing rate. Our requirements in money markets for the immediate future will necessarily be directed at the conversion of existing short-term debt rather than increasing overall indebtedness. We are prepared nonetheless, at the appropriate time, to borrow as a means of financing portions of the development program — it will be a sound investment of provincial money — but that time will not arrive for some years yet.

On the tax side, it is a fact that the Province's tax base is neither very broad nor very lucrative, and tax increases to provide the amount of revenue required, will entail a burden of taxation which would not only be unbearable but would be preposterously so. In this connection, however, I feel compelled to report that we are currently embarked on an intensive exploration of the ways and means to utilize our bases more efficiently and more effectively and also are in the process of overhauling our entire system of financial administration.



It would be a simple solution to our dilemma to merely request that the equalization formula be adjusted so as to provide the Province of Prince Edward Island with an additional \$10 million annually, over the next five years. It would be simple, but it would not be particularly realistic. The equalization formula was not designed to cope with regional economic problems and it is doubtful that it can ever be made to do so. On the other hand, it is equally doubtful that the Fund for Rural Economic Development is capable of providing the financial means to solve these problems in the long-run. What is clearly required is not an adjustment to a formula which is primarily concerned with public services, but, a new formula which provides financial means to implement systematic and comprehensive regional development policies. This would appear to be the only way to reflect the joint Federal-Provincial responsibility in the regional development field. We are suggesting this because we do not believe that regional development can become localized through some form of share-cost program which is not directly integrated into provincial budgetary and fiscal operations. Needless to say, this type of approach will, in the long-run, remove the need for the kind of equalization payments which we have been receiving over the years.

Over the past two years, the Province, in conjunction with the Government of Canada, has in fact been developing the basis for such a developmental formula, but, this has been done within an economic context rather than a simply financial one. Once the economic needs have been determined, projections of revenue and spending will equally delineate deficiencies in provincial fiscal capability. In our case, it is estimated at some \$10 million per year and it is our suggestion here today, that the approach which we have utilized, become the basis for the allocation of federal spending in the regional development field.

In the meantime, if it does not prove possible for our indicated financial deficiency to be met out of the Fund for Rural Economic Development, then we request that the Government of Canada make this amount available in the form of a special economic equalization grant immediately. This will provide a suitable financial device to enable our program to continue during the period required for the new Department of Regional Development to come up with a suitable rationale for the application of this approach to all regions of slow growth and economic disparity in Canada.

### *Tax Reform*

At the January, 1968 meeting all the provinces were invited to summarize their views on the proposals of the Royal Commission on Taxation. This Government's position is on record in the Provincial brief of January 10, 1968. In our submission we presented our views on the Carter Report and the proposed tax reform program. We also pointed out that we are greatly concerned with the possible effects on the revenues and the people of our Province of any changes proposed in a White Paper, and suggested that adequate provision be made for a full exchange of views between federal and provincial representatives before the Government of Canada commits itself to a position in either a White Paper or a proposed Bill.

We are aware of the many anomalies, deficiencies and inequalities in the present Canadian tax system, and the need for reform that will benefit the whole of Canada — the Federal Government, the provinces, our municipalities, business interests, and individuals. However, we approach with a great degree of caution any tax reform that proposes major changes which will in any way affect the fiscal position of our Province, unless ample precaution is taken to assure us that we should not be called upon to relinquish any of our existing revenues without relief from an equal or greater amount of present expenditure.

We believe that in developing a sound tax system, the first essential is the assurance that the provinces have adequate financial resources to meet their constitutional responsibilities which include the essential public services provided by our municipalities; that it should be used to stabilize the economy; spur productivity; and encourage greater Canadian ownership of industry.

While the main functions of any system of taxation must be to bring in revenue, it must effectively produce a feeling of broad "equity" of treatment among taxpayers.

The tax structure required to finance the many services and development programs, in the present era, resulting in huge public spending, should exert the least possible drag on the people's willingness to work, save, and contribute to growth and development, and such tax structure must be equitable.

### *Shared-Cost Programmes*

Shared-cost arrangements were originally introduced by the Government of Canada to make available to all Canadians a uniform minimum standard of essential services. These programs were put into operation at considerable additional provincial cost, regardless of the state of the Province's finances at the time.

We are in agreement with those provinces that are in opposition to the abandonment by the federal government of its financial responsibilities for essential shared-cost programs which are largely the result of original federal initiatives in provincial fields. The maintenance of national service standards is of great importance and particularly at a time when the provinces and municipalities are hardpressed to maintain the very services most affected by federal "opting out" proposals.

Before accepting any transfer of well-established shared-cost programmes, Prince Edward Island wants to explore further the matters of tax-sharing and equalization so that we can properly evaluate the whole package of financial arrangements available to us.

### *Municipal Fiscal Problems*

I should like now to deal briefly with the plight of our municipalities.

We are fully aware of the constitutional responsibility which the provinces bear with respect to local governments. It must be remembered municipal governments which are the creatures of the provinces have important and costly responsibilities. All of us are aware that the problems confronting municipal governments are complex and involved, and urgently require solution. Our municipalities all across Canada, are finding their tax revenues inadequate for the rapidly mounting cost of current operations, and monies for essential capital projects too expensive, or even impossible, to obtain on their own credit in the public market. The lack of taxable capacity also applies to most of our municipalities. Local governments are becoming increasingly dependent upon financial assistance from the provinces in order to meet their present responsibilities as well as the new demands upon them.

Our municipalities must depend largely on the assessment of personal property in the hands of individuals and assessments on residential property. Property taxation is limited, as is every form of taxation, by the financial ability of the taxpayer to pay the tax. In Prince Edward Island, this problem is aggravated by the low income level in the province, as compared with the Canadian average.

At the present time our Province is doing as much as it can, in the light of our financial resources, to help our municipalities with their fiscal problems. Unfortunately,



their lot cannot be improved until such time as the financial condition of our Province improves.

It is only fair to point out that the impact of the rapid economic development strikes very heavily at the level of municipal government. There are necessary additional provincial expenditures in the way of highways, bridges, buildings and so on but the municipal governments feel the impact of the growth of the communities which forces them to make unavoidable capital expenditures which they can only meet by greater provincial assistance because their own sources of taxation, limited as they are to taxes on real property, are I think right up to about the maximum figure to which they can go.

It is therefore, very important to us that additional assistance be provided for the coming years if our municipalities are to play their assigned role in the development of our economy. Unfortunately, Prince Edward Island can only increase its financial assistance to our municipalities if a greater share of the tax resources available to the Federal Government is allocated to this Province.

### *Conclusion*

In conclusion, may I say that we are anxious to co-operate in every way to make this conference a success and to make progress in meeting the many challenging problems and opportunities which face our country and its provinces. We are not here as "beggars" seeking financial assistance to improve our present position at the expense of the federal government, nor are we here complaining of the injustices and disadvantages of Confederation.

A former Premier of Nova Scotia, the late Honourable Angus MacDonald once said:

"True greatness and glory of a nation are reflected not in subsidies, not in great extremes of prosperity in one place and depression or poverty in another, but in a general level of welfare that produces not merely revenues to the federal or provincial governments, but produces happiness to the people of all parts of the Country."

Thank you, Sir, for your courtesy.





**Statement by Saskatchewan**  
**HONORABLE D. G. STEUART**  
**Provincial Treasurer**  
**at the**  
**Federal-Provincial Conference of Finance Ministers**  
**Ottawa**  
**November 4 and 5, 1968**

We welcome this opportunity to present our position in a straight-forward manner on the vital subjects on the agenda for this conference.

*Federal Budget*

Before I do so I must apprise the Federal Minister of Finance of the Government of Saskatchewan's extreme disturbance over two of the recent tax proposals.

First, the provinces were denied a share of the increased rate of individual income tax by resorting to a device called the social development tax.

We have never taken exception to the Federal Government using the individual income tax as a fiscal tool by levying a temporary surcharge in a manner which would not increase or decrease the province's share.

We believe that the proposed social development tax was a basic increase of the individual income tax to finance a new social program, and thus should have been shared with the provinces.

We hope that this isn't a disguise by the Federal Government to avoid sharing increased revenues with the provinces.

Second, we are very alarmed over the substantial increase in the rates of estates tax. This increase will seriously affect family farms and small family businesses.

It may virtually prohibit the transfer of an estate from father to son and thus hasten the disappearance of family farms and businesses.

The Government of Saskatchewan was also somewhat dismayed at the comments of the Minister of Finance to the effect that "the provinces should look after their responsibilities and the Federal Government would look after its".

This statement would not be unreasonable if all three levels of government were starting from a base where the expenditure responsibilities were in line with the revenue potential.



The studies which were carried out for the Tax Structure Committee certainly indicated that there was an imbalance between responsibilities and revenue potential of provincial and municipal governments and that this gap would continue to increase.

We do not feel the provincial financial problems can be solved simply by transferring funds from the Federal Government to the provinces. All this would mean is that the Federal Government would have to raise their taxes to compensate for the revenue loss or expenditure increase.

So we are not asking the Federal Government to raise our taxes for us — however, we feel recognition must be given to the present imbalance between provincial-municipal responsibilities and their revenue potential.

Once an effort has been made to reduce this imbalance, then we will accept the principle that the government which spends the money should raise the money.

At the same time, we do recognize that exceptions to this principle will have to be made.

For example, programs to promote economic growth or to ensure our mobile population some uniformity of services across Canada would be better shared by two or even all three levels of government.

We would be prepared to look after our constitutional responsibilities if the Federal Government transfers to us adequate fiscal resources.

Recognizing that the costs of these program responsibilities grow at a continuous rate regardless of economic conditions, such a transfer would have to contain a guaranteed growth rate.

### *Government Spending*

We are also concerned that government spending is rising faster than the increase in our Gross National Product. We believe we are nearing a level of taxation beyond which the potential growth of the economy may be impaired.

We deplore the tendency of all levels of government to forget that most of our revenue comes from the same taxpayer.

In our opinion we have reached a point where governments must take stock and be prepared to discard outdated programs. This will mean hard and unpopular decisions.

The attitude that governments provide all services out of general revenues should also be changed. We believe users of a service should pay some portion of the costs directly.

For example, patients paying a utilization fee for medical services and university students paying tuition fees for their education.

The Government of Saskatchewan has proven its willingness to make such decisions, but this is not a one-way street.

We would like to see the Federal Government do more than pay lip service to fiscal responsibility by co-operating with us when we attempt to control the costs of shared programs.

### *Shared-Cost Programs*

Too often in the past the attitude of Ottawa has been to entice provincial jurisdictions to engage in or enlarge programs to qualify for federal handouts.

It now appears the Federal Government is dropping the carrot for the stick. In our opinion neither is necessary.

The Government of Saskatchewan has taken positive steps in an attempt to control shared-cost programs.

We introduced utilization fees to encourage the public to show restraint and, hopefully, to reduce the over utilization of our hospital beds and to control the costs of medicare.

As a result, we have been threatened by Ottawa with the loss of federal sharing if, in its opinion, utilization fees deny anyone medical and hospital services - an eventuality which we have already taken the necessary steps to prevent.

Nevertheless, spokesmen from the Federal Health and Welfare Department were quoted as saying the fees were being closely watched by federal authorities.

This in spite of the fact that Saskatchewan's utilization of hospital beds is 35% higher than the national average and these fees are in fact saving the Federal Government substantial sums of money.

Another recent example of our Government's attempt to reduce shared-cost programs is in the field of welfare services in the north. We have proposed a number of work and wage projects which would take our native people off the welfare rolls and allow them to earn a decent living at productive work.

Through these projects we would reduce both the federal and provincial costs of welfare payments under the Canada Assistance Act.

But the Federal Government has consistently refused to share in the costs of these work and wage programs. Their attitude has been that if people are working they do not qualify for welfare even though the work must be highly subsidized by government.

This leaves us with two unpalatable choices. We can leave them to rot on social welfare, or we can pay the entire subsidy ourselves.

Make no mistake the dole system of welfare handouts wastes millions of dollars and undermines the character of people.

At the same time, the Federal Government encourages the provincial governments to carry out questionable projects for which Ottawa is prepared to pay not 50% but 100% of the costs.

Our Treasury Board recently rejected a proposal to carry out an exhaustive survey of all recreational facilities in the Province, even though the Federal Government was prepared to pay 100% of the costs.

Surely in terms of sensible priorities work and wage projects to help our native people should come higher than a cataloguing of every community hall, horseshoe pitch, and ball diamond throughout rural Saskatchewan.

The Government of Saskatchewan looks forward to any effort which can be undertaken to rationalize the basis of providing jointly financed programs.

There have been discussions at the officials level of embarking upon a study to come up with a more streamlined and efficient method of providing services in the health field.

We agree with this approach and will participate fully in any endeavour which will ease the burden on the public purse.

Not only in this particular area but in others as well, the time seems ripe for questioning the institutional framework within which shared services are provided.

It is evident that post secondary education is the field which will show the greatest cost increases and at the same time put the greatest pressure on provincial finances.

We are very pleased to have the Federal Government as a partner in this squeeze.

This growth is but an indication of the demands placed upon provincial and municipal governments for funds to satisfy the needs of all levels of education.

If these costs are to be held in check, some extremely basic decisions must be taken as to the framework and criteria for providing such services.

If we look at what will be fiscally possible, then it may boil down to a question of quality or quantity.

Within our current fiscal structure, it is unlikely that both can be accommodated without placing other social and economic goals of government in jeopardy, at least until the sharp increase in enrolment levels off.

Perhaps it is timely to assess the entire concept of shared-cost programs at this meeting.

I have already pointed out that shared-cost programs distort provincial program priorities.

Provinces are placed in an untenable position when, at the whim of the Federal Government, shared-cost programs are terminated, often with very little notice.

Some shared-cost programs have inflexible and detailed qualifications for eligibility, which require the engaging of many federal and provincial officials and auditors to ensure that expenditures qualify for sharing.

Other programs have undefined qualifications for eligibility and federal and provincial officials play a hide-and-seek game. Sometimes we are advised to proceed with a project and only then will we be told if it qualifies for federal sharing.

Our experience has proven that in many cases if we proceed with a project, we are unlikely to receive federal sharing.

If there are shared-cost programs which have outlived their value, they should be eliminated. In this regard we congratulate the Federal Government for discontinuing the winter works program.

If, for reasons of ensuring a common level of service across Canada, certain basic social types of shared-cost programs should be continued, then let us get rid of detailed conditions for sharing.

Let us introduce some flexibility to allow provinces to control costs and to meet the unique requirements of any particular province or region.

### *Fiscal Relations*

We would consider taking over full responsibility for some shared-cost programs if we were given adequate sources of revenue to finance the total costs.

One problem here is the instability of revenues which may occur if we encounter an economic recession. This, coupled with a crop failure, could place any of the programs in jeopardy.

If a reasonable guaranteed rate of growth were insured, we would give serious consideration to this alternative.



There are two methods which could be followed to achieve such a transfer.

One alternative would be to transfer a further portion of the individual income tax to the provinces.

The problem with this alternative is the instability of revenue from such a transfer in periods of national economic recession or a regional recession resulting from a crop failure.

Another alternative would be for the Federal Government to advance to the provinces unconditional block grants with a guaranteed rate of growth commensurate with projected growth of these programs.

We recognize that there must be a limit to how much of its tax sources the Federal Government can give away and still be in a position to stabilize and promote the growth of the national economy as well as meet its own obligations.

We are also convinced that, if all eleven governments in Canada cultivate every tax field allocated to them under the constitution, we will end up in a tax jungle.

This is one reason why we favour the present tax collection agreement whereby one level of government is responsible for the collection of corporate and individual income tax. This type of arrangement preserves a uniform tax base and minimizes costs of collection.

It must be remembered that provinces face two distinct problems:

1. The financial resources to enable them to take complete responsibility for most shared-cost programs; and
2. The need for additional resources to close the growing gap between provincial and municipal responsibilities and their present tax base.

A tax transfer and a system of unconditional block grants with a guaranteed growth rate would be one approach to resolve these problems.

We feel such a system would provide the necessary flexibility without weakening the Federal Government, as well as place all provinces on a more equitable footing in the future.

### *Conclusion*

Since we do not agree that the only way to solve the financial problems of the provinces is by a continuous raid on the Federal Treasury, all levels of government, including the provinces, must slow down their spending and put their houses in order.

We are pleased that the Federal Government by its words and actions intends to adopt a more fiscally responsible position.

The Government of Saskatchewan has already embarked on this course, and all we ask is co-operation from Ottawa in our efforts. We, in turn, are prepared to offer our full co-operation to control the rate of government spending. Failure to hold the line on government spending will result in further tax increases, or in larger deficits.

Hopefully as a nation we can agree on the division and the sharing of our total responsibilities, and then have the good sense to allocate and share our tax resources so that each level of government can fulfill its responsibilities in a capable and self-reliant manner.









**Statement by Newfoundland**  
**HONOURABLE H. R. V. EARLE**  
**Minister of Finance**  
**at the**  
**Federal Provincial Conference of Finance Ministers**  
**Ottawa**  
**November 4 and 5, 1968**

As most of you are aware, this is the first time that I have attended a meeting of the Ministers of Finance. I would like to thank Mr. Benson for his kind words of welcome to me.

I should also like to express once again to the Premier and people of Quebec the sympathy of my Government, and the people of Newfoundland, on the loss of their leader the Honourable Daniel Johnson. Despite the unhappy circumstances I am pleased to see my old friend Mr. Bertrand, who like myself, is a former Minister of Education.

The Government of Newfoundland shares the dilemma outlined by other provincial spokesmen — the revenues which we can expect in the foreseeable future refuse to equal anticipated expenditures. While Newfoundland shares this dilemma with other Canadian Governments — at all levels and in all provinces — we have some special problems which you do not share with us. Our tax rates are already higher than similar rates in most other parts of Canada. Newfoundland imposes a 7 per cent sales tax which applies to purchases valued at 8 cents and over, and includes the taxation of children's clothing. Newfoundland imposes a 25 cent per gallon fuel tax; and a 12 per cent corporation income tax. We feel that the Province of Newfoundland cannot impose significant new taxes without placing our area of Canada in a disadvantaged position to attract (or hold) both people and industry. We have thus tried to reduce our expenditures. Last year we reduced the welfare rates for able-bodied relief, and we have curtailed assistance to students. However, this will not be enough and it looks as if higher taxes will be needed in the future.

The high taxes which we impose at the present time fall on a population having the lowest per capita income of any province in Canada. For those that wish to make comparisons our per capita personal income in 1967 amounted to only \$1,424. This was the lowest per capita income level found in any region of Canada.



## PERSONAL INCOME PER PERSON, 1967

Newfoundland.....	\$ 1,424
Prince Edward Island.....	1,532
Nova Scotia.....	1,790
New Brunswick.....	1,658
Quebec.....	2,069
Ontario.....	2,624
Manitoba.....	2,317
Saskatchewan.....	2,183
Alberta.....	2,372
British Columbia.....	2,579
Yukon and Northwest Territories.....	1,795
Canada.....	2,313

D.B.S. # 13-201

The revenue we derive from the imposition of relatively high taxes on our relatively low income population will not stretch quite as far in our Province as in many other areas. Building costs for capital projects (be the project the building of a road, or construction of a school or hospital) are generally acknowledged as being higher in our Province than elsewhere — and our scattered population makes the requirement for these facilities even greater. Thus our accomplishments per dollar spent must lag behind the accomplishments of other provincial governments.

When you combine with our high tax rates, our low fiscal capacity, and our high costs, the added task of catching up with the rest of Canada, you may begin to appreciate our unique dilemma.

The Province of Newfoundland has had to bring these matters to your attention on previous occasions. We appreciate the assistance which is presently received by our Province under current fiscal arrangements. However, our studies indicate a period of major financial challenge ahead. The Newfoundland Department of Finance, in co-operation with other Departments in our Government, have recently prepared five year revenue and expenditure forecasts. These forecasts were such as to frighten the bravest Finance Minister. I can assure you that the Government of Newfoundland desires nothing more than to become self supporting. We do not wish to be dependent upon Ottawa or the other provinces. However, we have experienced staggering costs in our efforts to develop and we shall continue to need assistance in the fields of Economic Development, Education, Welfare and Health.

I would like to support the suggestions made by other provincial Finance Ministers that the present equalization arrangements be re-evaluated. I am also prepared to have my officials sit down with officials from other Governments to review expenditure programs in a search for savings.

I would like to conclude by offering a word of sympathy to the Honourable Mr. Benson. I am under the impression that with the possible exception of medicare, the provinces have welcomed the introduction of shared cost programs by the Federal Government. I, therefore, do not think that we should now fail to recognize and co-operate in helping to solve the problems which these programs are presenting for Ottawa.





## APPENDIX I

### **A Review of recent Federal – Provincial positions developed by the Government of Ontario, presented by the Honourable Charles S. MacNaughton, Treasurer of Ontario and Minister of Economics, to the Federal – Provincial Meeting of Finance Ministers, Ottawa, November 4–5, 1968**

Four and half years ago, the leaders of the eleven governments of this country realized that unless a concerted attempt was made by all governments to more effectively match revenue sources and expenditure responsibilities, the country would be heading for a fiscal nightmare. Faced with this prospect, they established the Tax Structure Committee. The rationale of that Committee was that the whole government financial picture would be looked at together.

This is the position which the Ontario government has followed consistently through federal-provincial meetings since 1964. At the Tax Structure Committee meeting of September 1966 our Prime Minister set out four principles on which federal-provincial financial relations should be based. These were:

1. That the revenue requirements and priorities of the federal and provincial governments must be recognized and coordinated in a manner which recognizes the need for balanced growth of the public and private sectors of the economy. He went on to say that this principle implied that total government expenditures must be contained within the limits of a tolerable level of taxation and debt, that the tax structure must distribute that burden among different types of economic activity according to sound economic principles and that a mechanism must be set through which all governments can reach a consensus on economic social goals and priorities.

2. That a viable system of federal-provincial finance should be based on the allocation of limited tax resources in a manner which closely matches the expenditure responsibilities of the two levels of government. This principle implies that tax resources must be allocated so that, over time, total federal and provincial revenues increase proportionately to the anticipated growth of expenditures at each level and that existing tax resources must be allocated in a way which equalizes relative federal and provincial burdens of subsequently raising additional tax revenues or borrowing.

3. That the reorganization of federal-provincial financial arrangements must be based on a comprehensive treatment of all the main areas of forms of intergovernmental finance – tax-sharing, cost-sharing and equalization.



4. That the objectives, principles, mechanisms and range of federal-provincial financial arrangements should be simplified and rationalized. He went on to say that this implied an end to piecemeal and uncoordinated patching of arrangements and also implied a deliberate campaign to improve the general public awareness of the financial structure of our federation.

Later on in that autumn of 1966, the expenditure and revenue projections prepared for the Tax Structure Committee were presented to the Ministers of Finance and, in turn, to the leaders of the eleven governments. They showed, of course, the dramatic and rising gap between the revenue resources and expenditure responsibilities of provincial and municipal governments compared to a potential surplus for the federal government. They serve to reinforce the need stated earlier by the Prime Minister for a matching of revenue sources with expenditure responsibilities.

At that second meeting of the Tax Structure Committee in October of 1966, the Prime Minister of Ontario presented some specific proposals for tax-sharing which were rejected by the federal government. He also said that if a responsible sharing of revenues could be agreed on at that time, Ontario would be willing to reconsider its position in the autumn of 1968 on shared-cost programs and, based on the recommendations of the Carter and Smith Committees, explore the possibilities for a more thorough redistribution of all governmental revenue sources.

The discussions of 1966 ended in failure. The provinces were told that if they needed more revenues they should raise taxes themselves. In essence, the main spirit of the creation of the Tax Structure Committee was rejected.

But the problem which the Tax Structure Committee was created to solve has not gone away. In August 1967, the provincial-municipal revenue gap outlined in the work of the Tax Structure Committee was confirmed by the report of the Ontario Committee on Taxation. The Smith Committee foresaw an increase in the combined provincial and local government budgetary deficits in Ontario from \$116 million in 1967 to over \$1 billion in 1975. Later estimates, based on our internal five-year expenditure forecasts, which I have outlined in several recent statements, show an even darker picture — a provincial deficit of \$900 million by 1972-73 unless major revenue changes are made. I have also outlined the scope of this problem in the budget papers which were presented to the Ontario Legislature in March of this year.

Since 1966, Ontario and its municipalities have at the same time instituted new measures of cost control and yet have had to raise levels of taxation. My budget last year increased taxes and health insurance premiums in Ontario by approximately \$200 million, almost 9 percent of total provincial revenues. On average, the municipalities of Ontario have increased their taxes by 10 percent in each of the last two years. We have, in the province, done what the Minister of Finance told us to do two years ago — squeeze a large increase in revenue from those exclusively provincial licenses, fees and taxes which it had been intimated were not being used to their full extent. To raise these revenue sources further will only increase the load on the regressive taxation fields — at a time when both the Carter and Smith Reports have urged that our tax structures be made more progressive.

In the expenditure field, we are well advanced in Ontario in the introduction of a planning programming budgeting system. Expenditure decisions are now being made on the basis of five-year expenditure projections by program and activity. In this way, we have been able to begin the work of ranking expenditure programs by priority and recommending cuts where the objectives of programs are no longer pressing requirements. We are also attempting to build in to our budgeting system an economic accounting

classification consistent with the National Accounts. This step, which was recommended by both the Smith Committee and the Economic Council of Canada, is being carried out in close cooperation with the federal government and will help to provide that information base required for effective coordination of fiscal policies.

We have been aware for years that expenditures in health services and post-secondary education would expand rapidly in the 1960's. We have had to face the problem of rapid increases in educational expenditure costs, as the same students who are now in our universities and colleges of applied arts and technology went through our primary and secondary schools. These costs are not out of control but, nevertheless, we must make every effort to ensure that dollars are being spent efficiently on education and health programs which must be given very high priority.

In this context, I should like to point out that our provincial budget has been under great restraint in those areas where the province has direct control over expenditures. In these areas total expenditures by the province have only inched up over the last few years as was necessary because of underlying growth forces. Almost all our increase has been associated with programs which are statutory or contractual in nature, such as grants to hospital boards, to municipalities, to school boards, and to universities. In this respect we have no apologies to make to the federal government for our financial problems. Speaking as Treasurer, I can assure the federal government that Ontario can and will use all the powers at its command to ensure the most efficient spending of public money.

I am on safe ground when I say that Ontario has been consistent with the principles set out by Mr. Robarts in 1966. We have sought at every opportunity to build, in cooperation with the other ten governments, a cooperative framework for public finance in Canada. We have sought to avoid the creation of a tax jungle where the ordinary tax payer of Canada is the loser.

We have worked with other governments to make our pre-budgetary discussions meaningful. We sincerely hope that by an increasingly frank exchange of budgetary information in advance among the Treasurers and Ministers of Finance of Canada and by staff work that can help us to reach agreed views on the economic outlook and requirements and the general magnitude of our fiscal problem, we can achieve the degree of coordination that is essential if we are to have a rational system of public finance in Canada.

In summary, Ontario's position is, as was stated by our Prime Minister at the two conferences within the last year on the future of our Confederation, that Canada requires a strong federal government in Ottawa, operating on a basis of partnership with the provincial governments which, according to judicial interpretations of the Constitution, are equally as sovereign in their fields of jurisdiction as the federal government is in its field of jurisdiction. We are concerned that, by rejecting the implications of the Tax Structure Committee conclusions and by moving in a direction contrary to that advised by the Economic Council of Canada, the federal government does not appear to accept this principle of partnership. The policies of the federal government during the past four years have, in fact, been leading to a balkanization of the Canadian taxation and political system, a weakening of the financial and political strength of the provincial governments by successive tax increases which have perpetuated the financial imbalance and by the intrusion of a rather disorganized set of federal priorities into areas of provincial jurisdiction. This in turn has loaded the expenditure programs of the provinces with federal priorities and has made the provinces more vulnerable to and dependent upon federal initiatives.









## APPENDIX II

### Explanatory Notes of the new Federal Social Development Tax (SDT)

The SDT is the same type of tax as the federal Old Age Security tax of 4%. The two taxes combined represent a tax of 6% which is applied to the personal income tax base (taxable personal income) *before* the schedule of progressive income tax rates are applied. (Federal Old Age Security taxes are also levied on corporate income, 3%, and through the manufacturers' sales tax, 3%).

- (a) the base of the SDT is taxable personal income,
- (b) the tax has a ceiling of \$120,
- (c) the yield is estimated as \$440 million for 1969,
- (d) the tax is highly regressive.

#### ILLUSTRATION OF IMPACT OF NEW SOCIAL DEVELOPMENT TAX

(married taxpayer - 2 children  
eligible for family allowance)

<i>Gross Income</i>	<i>Basic Income Tax + OAS</i>	<i>Impact of:</i>		<i>Increase in Basic Income Tax of:</i>	
		<i>Federal 3% Surcharge</i>	<i>2% SDT</i>	<i>Federal 3% Surcharge</i>	<i>2% SDT</i>
\$	\$	\$	\$	%	%
3,500	102	—	16	—	15.7
4,000	184	—	26	—	14.1
5,000	373	3	46	0.8	12.3
7,000	828	14	86	1.7	10.4
10,000	1,608	36	120	2.2	7.5
15,000	3,210	84	120	2.6	3.7
25,000	7,575	215	120	2.8	1.6
50,000	20,305	597	120	2.9	0.6
100,000	50,035	1,488	120	3.0	0.2

The table illustrates a number of significant aspects of a tax increase through the SDT in contrast to a regular income tax surcharge, like the federal 3% surcharge imposed in the spring of 1968.

1. A straightforward percentage surcharge is added to the existing schedule of tax rates and therefore maintains the progressive nature of the personal income tax system. *But* since the SDT is applied directly to taxable income, it effectively bypasses the progressive rate structure. The highly regressive nature of the SDT is shown in the table by the fact that the resulting increase in payable income tax ranges from a high of 15.7% at the lowest income level to only 0.2% at the highest income level of \$100,000.

2. The SDT is a method of raising a vast amount of revenue, while using a low percentage figure as an indicator of the tax increase. For example, ordinary personal income tax collections are estimated at about \$5 billion for 1969, with the additional yield of the SDT being estimated as \$440 M. Thus, the "2%" SDT represents an effective increase in total income tax revenue of about 9 per cent.

3. The basic reason why the 2% SDT is so productive is that about 94 per cent of all taxpayers earn less than \$10,000, at which point the tax reaches a ceiling of \$120. Thus, this very large segment of taxpayers will experience an increase in income taxes of more than 7.5 per cent. In fact, a good 50 per cent of all taxpayers will experience an increase in excess of 12 per cent.

4. The 2 per cent SDT bypasses federal-provincial tax-sharing arrangements. At the present time the provinces receive 28 per cent of personal income tax revenues produced by the progressive income tax rate structure. But since the SDT is applied to the taxable income base separately, all of the estimated yield of \$440 million will accrue to the federal government and none of it to the provinces. Federal-provincial tax-sharing arrangements preclude the provinces applying similar taxes on the taxable income base. Hence, for the provinces collectively to raise an extra \$440 million would involve imposing surtaxes of 9 per cent on the federal-provincial rate schedule. Such a 9 per cent surtax would involve a 32 per cent increase in provincial income taxes.

5. The progressive structure of the personal income tax has been significantly altered over the years by a number of factors. The system of personal exemptions has remained unchanged for many years now and, given the degree of inflation over the period, has resulted in a mitigation of the progressivity of the tax. The SDT, as shown above, has become a strong additional mitigating factor. The Old Age Security tax, at double the rate of the SDT, has had a similar effect, but at least this tax was designed specifically to finance a security program in combination with a similar tax on corporate income and commodities. Nevertheless, in 1969 total collections on personal income will reach some \$6,320 million, of which \$1,320 million are in the highly regressive form of the SDT and the OAS Tax.

Taxation and Fiscal Policy Branch,  
Policy Planning Division,  
Department of Treasury and Economics,  
Ontario.

23rd October, 1968.

THE EFFECTS OF A SURCHARGE ON INCOME TAX AND THE SOCIAL DEVELOPMENT TAX  
ON MARRIED TAXPAYERS WITH TWO DEPENDENT CHILDREN BY INCOME CLASSES

Gross Income	Basic Tax Plus O.A.S.	3% Surcharge on Basic Tax	2% Social Development Tax	Total Tax		Tax as % of Gross Income		Percentage Increase in Basic Tax + O.A.S.		Income Class	Number of Taxpayers (1966)	Cumulative Percentage
				\$	\$	Before S.D.T.	After S.D.T.	3% Surcharge	From 2% S.D.T.			
\$	\$	\$	\$	\$	\$	%	%	%	%	\$		%
3,500	102	—	16	118	2.9	3.4	3.4	—	15.7	0-4,000	2,728,031	43.5
4,000	184	—	26	210	4.6	5.2	5.2	—	14.1	4,000-5,000	967,104	58.9
5,000	373	3	46	422	7.5	8.4	8.4	0.8	12.3	5,000-7,000	1,450,106	82.0
7,000	828	14	86	928	12.0	13.3	13.3	1.7	10.4	7,000-10,000	745,228	93.8
10,000	1,608	36	120	1,762	16.4	17.6	17.6	2.2	7.5	10,000-15,000	256,673	97.9
15,000	3,210	84	120	3,414	22.0	22.8	22.8	2.6	3.7	15,000-25,000	91,088	99.4
25,000	7,575	215	120	7,910	31.2	31.6	31.6	2.8	1.6	25,000-50,000	31,745	99.9
50,000	20,305	597	120	21,022	41.8	42.0	42.0	2.9	0.6	50,000-100,000	5,679	99.99
100,000	50,035	1,488	120	51,643	51.5	51.6	51.6	3.0	00.2	100,000+	925	100.0









## APPENDIX III

### Ontario's Position on Medicare

1. Medicare must be viewed in the context of federal-provincial tax-sharing and financial arrangements as a whole. As has been thoroughly documented, the existing division of tax fields between Ottawa and the provinces is grossly out of balance with their relative expenditure responsibilities. As a result the provinces are facing enormous tax and debt increases merely to finance their present programs. A large new program like medicare would simply exacerbate this situation. That is why Ontario has consistently argued that there must be a major reallocation of revenues to the provinces to correct the basic fiscal imbalance before any final decisions are made on medicare.

2. The federal medicare program ignores the fact that different provinces have different needs and different priorities. In Ontario, with over 95% of our population covered by some form of medical insurance, medicare is obviously of lower priority than housing or higher education. Since the federal government is willing to raise taxes for medicare Ontario would prefer, therefore, that our share of this federal money flow into housing or other priority areas rather than medicare.

3. Ottawa's position on medicare is in basic contradiction with its dictum on fiscal responsibility. As grounds for refusing additional tax sharing Ottawa has argued that each government should tax to finance its own expenditures. Yet at the same time, it introduced and is now preparing to tax for medicare, which falls within the provincial sphere. This kind of program invention by Ottawa in recent years has not only gobbled up potential federal surpluses which otherwise could have been transferred to the provinces, but also has placed additional burdens on provincial finances via the shared cost mechanism. The net result of the federal government developing new shared cost programs without regard to total government priorities and revenue capacity has been an escalation of tax increases and borrowing at all levels of government.

4. Ottawa's position on medicare is also totally inconsistent with its position in regard to other shared cost programs. In recent months the federal government has been citing the rapid escalation of costs in such shared cost areas as hospitalization as a major cause of its own budgetary difficulties, and has announced its intention to restrict its



commitments. At the same time that it is seeking to control expenditures under existing shared cost programs, however, Ottawa persists in imposing this massive new medicare program upon the provinces. In other words, the federal government shows a marked capacity to develop new priorities while at the same time reneging on those which it developed only a few years earlier. This catches the provinces going both ways. Not only must they carry the burden of continuing established programs but also find additional revenue to match new programs like medicare.

5. The federal argument that introduction of universal medicare in Canada will cost only \$80 million more than is presently spent (private and public) is specious. In the first place, the figure of \$80 million itself is no more than a guess, and a guess which could be far off the mark just as the original federal estimates of total medicare costs were far off the mark. In addition, the following considerations suggest that cost escalation under medicare could be very rapid:

the medical profession would show less restraint in their fee schedules when working under a public scheme.

the medical profession would cease to provide free or low cost services.

per capita costs would tend to gravitate towards a highest common denominator, e.g. it would be unlikely that per capita costs in Newfoundland would remain some \$34 below per capita costs in British Columbia as at present.

there would be a tendency to extend coverage to new or more inclusive medical services.

Even apart from whatever cost escalation might actually occur, however, the key issue is the problem of financing. Medicare adds another large item of public expenditure which must be financed by extra taxes or extra borrowing at a time when government finances are already seriously strained. It narrows down even further any budgetary flexibility remaining to the provinces, and indeed to the public sector as a whole. The decision by Ottawa to force the introduction of medicare at a time when all governments knew what the financial future was going to be seems to us, therefore, ill considered and irresponsible.

Under a medicare scheme, a vast shift would take place from the private to the public sector and even in the absence of inordinate cost escalation this raises the question of the psychological differences between premium-financed and tax-financed programs. People will buy premium-financed medical insurance as a recognizable need and accept rising program-related premiums more readily than rising taxes. In the case of a government-financed program, the direct link between the costs and the benefits to the individual is broken.

6. Apart from all the above consideration, Ottawa's lack of flexibility with regard to the terms of its medicare offer is also nettling. Its coverage and timing requirements are unnecessarily rigid while the basic sharing formula is downright ludicrous. High cost provinces will be under-compensated while low cost provinces will be substantially overcompensated. Thus, for example, if B.C., Saskatchewan and Newfoundland were in the plan alone, Newfoundland would make a net gain of \$12 per capita over and above its total costs. As Ontario has stated in the past, this implicit equalization should be removed from the medicare formula and each province reimbursed for 50 per cent of its actual costs.

7. It is perhaps instructive to compare Ottawa's medicare program proposal with another recently introduced cost-sharing program, namely, post-secondary education. The rapid cost escalation in post-secondary education has been a fact of life to the provinces for many years. Yet Ottawa has reacted with profound shock now that it too has had to face up to this fact of life. We wonder how Ottawa will react when it also 'discovers' that the costs of its new national priority medicare escalate very rapidly.









APPENDIX IV

Proposal Advanced

by

THE HONOURABLE GURNEY EVANS

on

The Machinery of

Federal-Provincial Relations

*Background:*

The development of intergovernmental machinery in Canada has not kept pace with the growth of problems of mutual concern to the federal and provincial levels of government. Yet it is the federal-provincial relationship which is the essence of Confederation.

For too long now and until the recent Conferences in Toronto and Ottawa, Federal-Provincial discussions have taken place behind closed doors with the result that the public of Canada has not had sufficient opportunity to understand the complexity of our problems and the solutions arrived at have not been sensitive enough to the weight of public opinion.

Public discussion is an integral part of any democratic system. Such discussion does not mean merely the presentation of prepared positions: it means debate and the growth of policy by the proven processes of Parliament. This means extended debate to allow time for the public to form opinions and to let these views come to bear on the debates while still in progress.

There will be occasion for closed meetings for exploratory talks and for actual negotiations. But when policy comes to be debated, every opportunity should be given to the public to learn about it and even have some influence over it.

The effectiveness of intergovernmental decision-making varies with the degree of participation by all eleven governments. This participation falls short when confined to the meeting room itself: it must be in effect during the preparation for meetings as well.

When, as in the development of the Hospital Plan, the provinces have been consulted and involved in the preparations for a conference, the questions raised have been more effectively considered. On the other hand, in too many instances, meetings for which adequate joint preparations were lacking resulted in "confrontations" in which proposals were put forward by the federal partner alone without time for study, discussion or amendment.

### *A Place to Meet:*

There would be a great advantage in having, on Parliament Hill, a permanent home for federal-provincial relations. It might be known as "The Federal-Provincial House". This physical presence on Parliament Hill would symbolize for the Canadian people the importance of these relations in the government of the country.

The West Block is already becoming associated in people's minds with federal-provincial conferences, and the present Room 200 might well be adapted for debates and discussion. The necessary staff, committee rooms, etc. might be housed in the remainder of the West Block. The object in view (nothing less than national unity) is worthy of a special new and imposing edifice at the seat of government, but the historic West Block could serve for some time.

### *Rules and Forms of Procedure*

The Federal-Provincial House would be a deliberative assembly, to some degree, run on Parliamentary lines. The ten provinces would be represented by delegations of equal strength and the federal government would be represented by a suitable number of delegates.

The chairmanship would be assumed by each of the eleven governments in turn and the chairman would be assisted by a permanent official, much as the Speaker of a Parliament is assisted by a Clerk of the House. This would remove the present unsatisfactory situation in which the provinces find that federal-provincial conferences are essentially affairs conducted by the federal government. The fact that the Prime Minister of Canada or other federal Minister presides over the meetings which are called by the federal government, on an agenda prepared by it and according to procedures devised by it and supported by federal staffs and officials, tends to distort the true relationships of the governments concerned.

A bilingual Hansard would be kept and the Press would have adequate gallery facilities, with admission to all general sessions of the Chamber.

There would be Standing Committees of the Federal-Provincial House. These standing committees, in effect, already exist in Canada: some are formalized and some not. Those which already have formal organization include the Mines Ministers' Conference and the Council of Resource Ministers. The Education Ministers and Agricultural Ministers have continuing apparatus. The Health Ministers are, in fact, meeting simultaneously with the Ministers of Finance. So indeed do the mainstays of federal-provincial affairs have permanent form in the Finance and Treasury Ministers Meetings, and now the Tax Structure Committee. In addition to these, almost every department of government finds itself holding one or more meetings a year between the Ministers concerned. I will not begin to set out the supporting technical conferences, the various continuing committees of officials and experts in almost every field of government concern.

There are now substantial beginnings from which the Standing Committees of the Federal-Provincial House may derive their functions. There are related support, research and advisory bodies in existence as well to serve as Secretariats to the Committees.

*It remains to bring these scattered and multiple forums into more systematic co-ordination.*

### *Means of Determining Consensus*

The Federal-Provincial House has a key role to fulfill in the development of consensus on subjects of major importance to the federal and provincial governments.

Because the provinces are of such varied sizes, it would be impossible to hold votes on the basis of one vote per province. Nor is it desirable to hold votes in which the provinces would outvote the federal government 10 to 1. Neither would it be acceptable to have votes based on population. Therefore, it is not easy to see in these circumstances how a formal recorded vote could be taken.

It should be possible, however, to record a consensus of views. If the consensus were complete and all provinces and the federal government agreed, the recording would be simple. Where differences of opinion could not be reconciled, it might be necessary to prepare an extended statement setting out the degree to which it had been possible to reach agreement.

### *Supporting Staff and Facilities*

Every effort must be made to plan federal-provincial consultation well in advance. There must be included in the rules a requirement that any proposal to come before the Chamber must be submitted in advance, in written form, with supporting papers. For this purpose there must be adequate staff to carry out the necessary administrative and research work.

### *Conclusion*

The federal-provincial relationship is the soul of Confederation. To bring this hitherto “unofficial” level of government in Canada into full focus and understanding can only lead to a more effective federal-provincial relationship. That is to the benefit — and will serve the vital needs — of the Canadian people. It is, indeed, an essential element of the effort to preserve and strengthen Canadian unity.









## APPENDIX V

**Report of the Honourable John Munro  
Minister of National Health and Welfare  
Chairman  
Conference of Canadian Ministers of Health  
November 4 and 5, 1968**

### *Health Costs and Hospital Insurance*

*Ottawa, November 5, 1968*

The Ministers of Health examined and discussed the rise in health costs. The term "health costs" is generally used to cover expenditures on personal health care (i.e., services of physicians, dentists, para-medical and hospital, plus prescription drugs), as well as expenditures on capital projects, research and public health measures. As well, they discussed the rising costs of hospital insurance.

After discussion, the Conference of Ministers of Health recommended that there be a committee consisting of representatives of the federal and each of the provincial governments, and that:

"The task of this committee would be by discussion and pooling of information, to advise the Conference of Canadian Ministers of Health on ways and means by which the cost of operating health services could be maintained at a reasonable level. The recommendations of this committee would not be binding on any Government. The committee's recommendations whether adopted by the provinces or not, would not in any way affect the formula of financial participation by the Federal Government."

### *Medicare*

Several provinces indicated their concern that although the Federal Government was urging them to participate in the Medical Care Program, it was apparently simultaneously doing its best to withdraw from this and other joint programs which might leave them in the lurch. Some provinces also objected to the federal policy (also followed in the Hospital Insurance Program) of not counting utilization fees paid by residents of a province in computing the national average per capita cost and thus penalizing other provinces which do not impose these fees. This is a requirement of the Act, and is not a matter of interpretation.

The Federal Government re-stated its intention to proceed with the Medical Care Program. No change in the Act is contemplated, or in the interpretation of the Act.

On the question of broadening the base of the benefit coverage, as permitted under Section 4 (3) of the Act, it was confirmed that the Federal Government would not consider further extension of benefits until the intentions of all the provinces regarding participation in the Medical Care Program have been made clear.

#### *Health Grants Program*

The Federal Government announced its intention to phase out certain parts of the General Health Grants Program over a three-year period. The grants were begun in 1948, with the purpose of initiating and extending various health programs in the provinces. The Federal Government's intention to phase out is because the objectives of the program have largely been fulfilled. It was stated that the government intends to continue two of the grants, namely the Public Health Research Grant and the Professional Training Grant. Also announced was the federal intention to begin a new program of National Health Grants to provide direct financial support for projects of national interest carried out by a number of agencies, including Provincial Health Departments, national and provincial health agencies, and voluntary health organizations.

The provinces expressed their strong displeasure at this phased withdrawal, stating that they firmly believed that the purpose of the grants was to aid continuing programs of health protection in the provinces.

It was agreed that there would be consultation with the provinces before any funds were allocated to other than provincial health departments under the proposed new National Grants Program.

#### *Hospital Construction Grants*

The Federal Government also announced that they would cease financial participation in the Hospital Construction Grants Program. This program was also begun in 1948, for a five-year period, and successive five-year extensions were given until that ending in 1968. In 1966, a further two-year extension was granted until 1970.

The provinces once again expressed dismay at this withdrawal from an area which they feel to be one of their priorities. It was their contention that the program is essential to providing the proper ratios of the various types of hospital beds, which they saw as a key to controlling hospitalization costs.

No consensus was reached on the announcement.

#### *Health Resources Fund*

The Minister of National Health and Welfare announced a limitation on expenditures from the Health Resources Fund during 1968-69 of \$37,540,000. and a probable similar limitation in expenditures during foreseeable years. The Minister also suggested a method of distributing the annual amount available.

The provinces referred to assurances given in the past and expressed strong displeasure with the decision to limit annual expenditures from the Fund. Suggestions were put forward by the provinces for improving the method of distributing available monies and the Minister undertook to review these suggestions and their effect on the provinces' immediate plans for the construction of health training facilities.

The provinces urged that the \$175 million unallocated from the Fund be made available on a per capita basis. The Minister noted that the allocation of this additional



amount would not make more monies available in the immediate future in light of the yearly ceilings.

### *Indian Health*

It was proposed by the federal Minister of Health that the Federal Government cease to reimburse the provinces for any treatment of Indians from a reservation presently being extended by a provincial facility, if the charges incurred were any higher than those which would be charged to any other resident of the province. The Minister reaffirmed the intent of the Federal Government to remain in and to improve its direct health services in remote areas of the provinces and in the Northern Territories.

It was the unanimous contention of the provinces, however, that while they were willing to extend all their health services to every provincial resident, including Indians on reservations, they felt that the Federal Government had a traditional moral obligation to pay the cost of these services.

After discussion, it was agreed that a committee be formed at the Deputy Ministerial level to formulate recommendations on how both the Federal and the Provincial Governments could each contribute to the general improvement of Indian Health.

### *Air Pollution*

Mr. Munro presented a brief statement emphasizing the seriousness of pollution as an environmental health problem today and the need for urgent and cooperative action at all levels of government. He suggested that both levels of government work together to establish national standards on pollution, under the framework of a National Clean Air Act.

Included in the Department's future air pollution activities, Mr. Munro referred to plans, in consultation with the provinces, to establish a national sampling network and to develop appropriate standards of air quality and emission standards for motor vehicles.

The Federal Government's involvement in the problem of air pollution was welcomed by several of the provinces. They also expressed the view that a tax incentive scheme should be considered.

### *Drug Abuse*

The Conference discussed the growing social problem, in Canada, of the rise of drugs and chemical substances for non-medical purposes and agreed on the need for a co-ordinated approach encompassing the medical, legal, sociological, psychological and educational aspects of the problem.

The Ministers emphasized the need for close and continuing co-operation between the Federal and Provincial levels of Government in the implementation of a program designed to deal with this problem in a comprehensive manner.







## APPENDIX VI

### Delegates

#### at the

#### Federal-Provincial Conference of Finance Ministers

November 4 — 5, 1968

##### *Newfoundland Delegation*

Hon. H.R.V. Earle	Minister of Finance
Mr. Dirk Peper	Associate Deputy Minister of Finance
Mr. David Mercer	Director of Economic Services

##### *Prince Edward Island Delegation*

Hon. T. Earle Hickey	Provincial Treasurer and Provincial Secretary
Mr. G.D. Dennis	Deputy Provincial Treasurer
Mr. W. Massey	Director of Federal-Provincial Relations

##### *Nova Scotia Delegation*

Hon. W.S.K. Jones	Minister of Finance and Economics
Hon. Donald M. Smith	Minister of Mines
Mr. Eric J. Newman	Consultant
Mr. E.L. Goodfellow	Deputy Minister, Department of Finance and Economics
Mr. H. Stevens	Federal-Provincial Fiscal Relations Division, Department of Finance and Economics
Dr. George McClure	Director of Program Development Agency

##### *New Brunswick Delegation*

Hon. L.G. DesBrisay	Minister of Finance
Mr. J.L. Williamson	Deputy Minister of Finance
Mr. N.G. Mulder	Assistant Economic Advisor
Mr. R.L. Simpson	Director of Economic Research
Mr. J.F. O'Sullivan	Chairman, New Brunswick Higher Education Commission



Hon. Jean-Jacques Bertrand  
 M. Claude Morin  
 M. J. Loisel  
 M. M. Cazavan  
 M. R. Després  
 M. R. Chatelain  
 M. J. Parizeau  
 M. M. Bélanger  
 M. P. Choinard  
 M. D. Bédard  
 M. G. Bouchard

#### *Quebec Delegation*

Premier Ministre  
 Sous-ministre des affaires intergouvernementales  
 Bureau du Premier Ministre  
 Sous-ministre des finances  
 Sous-ministre du revenu  
 Assistant-Contrôleur de la Trésorerie  
 Conseiller Economique au Conseil Executif  
 Conseiller en Matière Fiscale  
 Bureau du Premier Ministre  
 Ministère des Affaires Intergouvernementales  
 Ministère des Affaires Intergouvernementales

Hon. C.S. MacNaughton  
 Hon. J.H. White  
 Mr. H.I. Macdonald  
 Mr. C.E. Brannan  
 Mr. H.H. Walker  
 Mr. D.T. Southcott  
 Mr. D.W. Stevenson  
 Mr. T.M. Russell  
 Mr. H. Ploeger  
 Mr. D. Allan  
 Mr. A. Rae

#### *Ontario Delegation*

Treasurer of Ontario and Minister of Economics  
 Minister of Revenue  
 Deputy Treasurer of Ontario and Deputy Minister of Economics  
 Secretary of the Treasury Board  
 Deputy Minister of Revenue  
 Executive Assistant to the Treasurer  
 Executive Director, Policy Planning Division, Department of Treasury and Economics  
 Director, Taxation and Fiscal Policy Branch, Department of Treasury and Economics  
 Taxation and Fiscal Policy Branch,  
 Department of Treasury and Economics  
 Treasury Board Secretariat

#### *Manitoba Delegation*

Hon. Gurney Evans  
 Mr. Stuart Anderson  
 Mr. L.S.M. Partridge  
 Mr. K. Douglas

Minister of Finance  
 Deputy Minister of Finance  
 Assistant Deputy Minister for Federal-Provincial Relations  
 Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance

#### *Saskatchewan Delegation*

Hon. D.G. Steuart  
 Mr. A.T. Wakabayashi  
 Mr. Roy Lloyd

Provincial Treasurer  
 Deputy Provincial Treasurer  
 Director of Federal-Provincial Relations

### *Alberta Delegation*

Hon. Anders O. Aalborg	Provincial Treasurer
Mr. C.K. Huckvale	Provincial Auditor
Mr. F.G. Stewart	Deputy Provincial Treasurer
Mr. J.J. Frawley	Special Counsel
Mr. A.D. O'Brien	Director of the Budget Bureau

### *British Columbia Delegation*

Hon. W.A.C. Bennett	Premier and Minister of Finance
Mr. G.S. Bryson	Deputy Minister of Finance
Mr. E.M. Gunderson	Executive Director of B.C. Hydro

### *Federal Delegation*

The Honourable E.J. Benson	Minister of Finance
The Honourable C. Drury	President of the Treasury Board
The Honourable J.P. Côté	Minister of National Revenue
The Honourable G. Pelletier	Secretary of State
Mr. R.B. Bryce	Department of Finance
Mr. T.K. Shoyama	Department of Finance
Mr. J.R. Brown	Department of Finance
Mr. R. Irwin	Department of Finance
Mr. E.H. Smith	Department of Finance
Mr. H. Calof	Department of Finance
Mr. B. Bonin	Department of Finance
Mr. S.S. Reisman	Treasury Board
Mr. W.C. Hood	Bank of Canada
Mr. M.A. Crowe	Privy Council Office
Mr. F.A.G. Carter	Privy Council Office
Mr. J.A. Hayes	Privy Council Office
Mr. C.W. Mavor	Department of National Revenue
Mr. R.E. Mitchener	Secretary of State Department

### *Observers*

Mr. E. Gallant	Secretary of the Constitutional Conference
Mr. A.W. Johnson	Prime Minister's Office
Mr. P. Cornell	Economic Council of Canada
Mr. B. Smith	Department of Justice

### *Secretariat*

Messrs. J. Garner, D.H. Clark, W.L. Haney, R.A. McLarty, G. Veilleux, A. Smith, T. Saidla, D.B. Anderson, Mrs. M.E. Hynna.









M. F.A.G. Carter  
M. J.A. Hayes  
M. C.W. Mavor  
M. R.E. Mitcheener

Bureau du Conseil privé  
Bureau du Conseil privé  
Ministère du Revenu national  
Ministère du Secrétaire d'Etat

# *Observateurs*

M. E. Gallant

M. A.W. Johnson

M. P. Cornell

M. B. Smith

Ministère de la Justice

# *Secrétariat*

MM. J. Garner, D.H. Clark, W.L. Haney, R.A. McLarty, G. Veilleux, A. Smith,  
T. Saidla, D.B. Anderson, Mme M.E. Hynna.

<i>Délégation du Manitoba</i>	L'hon. Gurney Evans	Ministre des Finances
	M. Stuart Anderson	Sous-ministre des Finances
	M. L.S.M. Partridge	Sous-ministre adjoint des relations fédérales-provinciales
	M. K. Douglas	Division des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances
<i>Délégation de la Saskatchewan</i>	L'hon. D.G. Stewart	Trésorier provincial
	M. A. T. Wakabayashi	Sous-trésorier provincial
	M. Roy Lloyd	Directeur des relations fédérales-provinciales
<i>Délégation de l'Alberta</i>	L'hon. Anders O. Aalborg	Trésorier provincial
	M. C.K. Huckvale	Auditeur provincial
	M. F.G. Stewart	Sous-trésorier provincial
	M. J.J. Frawley	Conseiller spécial
	M. A.D. O'Brien	Directeur du Bureau du Budget
<i>Délégation de la Colombie Britannique</i>	L'hon. W.A.C. Bennett	Premier ministre et ministre des Finances
	M. G.S. Bryson	Sous-ministre des Finances
	M. E.M. Gunderson	Directeur exécutif de l'Hydro C.B.
<i>Délégation Fédérale</i>	L'honorable E.J. Benson	Ministre des Finances
	L'honorable C. Drury	Président du Conseil du Trésor
	L'honorable J.-P. Côté	Ministre du Revenu national
	L'honorable G. Pelletier	Secrétariat d'Etat
	M. R.B. Bryce	Ministère des Finances
	M. T.K. Shoyama	Ministère des Finances
	M. J.R. Brown	Ministère des Finances
	M. R. Irwin	Ministère des Finances
	M. E.H. Smith	Ministère des Finances
	M. H. Calof	Ministère des Finances
	M. B. Bonin	Ministère des Finances
	M. S.S. Reisman	Conseil du Trésor
	M. W.C. Hood	Banque du Canada
	M. M.A. Crowe	Bureau du Conseil privé

*Délégation du Nouveau-Brunswick*

L'hon. L.G. DesBrisay  
M. J.L. Williamson  
M. N.G. Mulder  
M. R.L. Simpson  
M. J.F. O'Sullivan  
Ministre des Finances  
Sous-ministre des Finances  
Conseiller économique adjoint  
Directeur des recherches économiques  
Président de la Commission de l'enseignement  
supérieur au Nouveau-Brunswick

*Délégation du Québec*

L'hon. Jean-Jacques Bertrand  
M. Claude Morin  
M. J. Loisel  
M. M. Cazavan  
M. R. Després  
M. R. Chatelein  
M. J. Parizeau  
M. M. Bélanger  
M. P. Chouinard  
M. D. Bédard  
M. G. Bouchard  
Premier Ministre  
Sous-ministre des affaires intergouvernementales  
Bureau du Premier Ministre  
Sous-ministre des Finances  
Sous-ministre du Revenu  
Assistant-Contrôleur de la Trésorerie  
Conseiller économique au Conseil exécutif  
Conseiller en matière fiscale  
Bureau du Premier Ministre  
Ministère des Affaires intergouvernementales  
Ministère des Affaires intergouvernementales

L'hon. C.S. MacNaughton  
L'hon. J.H. White  
M. H.I. Macdonald  
M. C.E. Brannan  
M. H.H. Walker  
M. D.T. Southcott  
M. D.W. Stevenson  
M. T.M. Russell  
L'hon. C.S. MacNaughton  
L'hon. J.H. White  
M. H.I. Macdonald  
M. C.E. Brannan  
M. H.H. Walker  
M. D.T. Southcott  
M. D.W. Stevenson  
Trésorier et ministre des Affaires économiques  
Ministre du Revenu  
Sous-trésorier et Sous-ministre des Affaires économiques  
Secrétaire du Conseil du Trésor  
Sous-ministre du Revenu  
Adjoint exécutif au Trésorier  
Directeur exécutif de la Division des politiques de planification, ministère du Trésor et des Affaires économiques  
Directeur de la Direction de la politique fiscale et de l'impôt du ministère du Trésor et des Affaires économiques  
Direction de la politique fiscale et de l'impôt  
Ministère du Trésor et des Affaires économiques  
Secrétariat du Conseil du Trésor  
Ministère du Trésor et des Affaires économiques  
Secrétariat du Conseil du Trésor

# APPENDICE VI

## Délégués à la Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances les 4 et 5 novembre, 1968

L'hon. H.R.V. Earle	Ministre des Finances
M. Dirk Peper	Sous-ministre associé des Finances
M. David Mercer	Directeur des services économiques

### *Délégation de l'Île du Prince-Edouard*

L'hon. T. Earle Hickey	Trésorier et secrétaire provincial
M. G.D. Dennis	Sous-trésorier provincial
M. W. Massey	Directeur des relations fédérales-provinciales

### *Délégation de la Nouvelle-Ecosse*

L'hon. W.S.K. Jones	Ministre des Finances et des Affaires économiques
L'hon. Donald M. Smith	Ministre des Mines
M. Eric J. Newman	Conseiller
M. E.L. Goodfellow	Sous-ministre des Finances et des Affaires économiques
M. H. Stevens	Division des relations fiscales fédérales-provinciales, ministère des Finances et des Affaires économiques
Dr George McClure	Directeur de l'Agence de développement des programmes









L'attribution de ce montant supplémentaire n'augmenterait pas le montant disponible dans un avenir immédiat, vue les limites annuelles imposées.

### *La santé des indiens*

Le ministre fédéral de la Santé nationale a proposé que le gouvernement fédéral cesse de rembourser aux provinces les frais des soins aux Indiens des réserves, si ces soins sont fournis par une installation provinciale et si les frais de ces services sont plus élevés que les frais exigés des autres résidents des mêmes provinces. Le Ministre a toutefois réaffirmé l'intention du gouvernement fédéral de continuer à assurer et, même, à améliorer les services sanitaires directs qu'il assure dans les secteurs isolés des provinces, de même que dans les territoires du Grand Nord.

Les provinces ont toutefois soutenu à l'unanimité que, même si elles consentaient à fournir tous leurs services sanitaires à tous leurs ressortissants, y compris les Indiens des réserves, elles croyaient que la tradition établie donnait au gouvernement fédéral l'obligation morale de payer les frais rattachés à ces services.

Après discussion, les participants ont convenu qu'un comité soit formé au niveau des sous-ministres, en vue de formuler des propositions sur les mesures à prendre pour que le gouvernement fédéral et des provinces puissent, chacun, contribuer à l'amélioration générale de la santé des Indiens.

### *La pollution de l'air*

M. Munro a brièvement exposé la gravité du problème actuel de la pollution, sous l'angle de l'hygiène du milieu, de même que le besoin d'une collaboration urgente à tous les niveaux de gouvernement. Il a suggéré que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent pour établir des normes nationales sur la pollution, dans le cadre d'une Loi fédérale sur l'épuration de l'air.

Entre autres mesures envisagées par le Ministère, M. Munro a parlé des programmes établis en consultation avec les provinces et visant à instaurer un réseau national d'échantillonnage, ainsi qu'à fixer des normes appropriées concernant la qualité de l'air et les gaz d'échappement des véhicules automobiles.

Plusieurs provinces ont applaudi à l'intervention du gouvernement fédéral dans le problème de la pollution atmosphérique. Elles ont également exprimé l'opinion que l'on devrait étudier la possibilité d'apporter, à cet effet, des stimulants fiscaux.

### *L'abus des drogues*

La Conférence a discuté du problème social croissant que pose, au Canada, l'utilisation de drogues et de substances chimiques à des fins non thérapeutiques et les participants ont convenu qu'il fallait s'attaquer à ce problème de façon méthodique et globale, soit sous ses aspects médicaux, légaux, sociologiques, psychologiques et éducatifs. Les ministres ont insisté sur l'importance d'une collaboration étroite et continue entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour appliquer un programme qui puisse étudier à fond ce problème.

Les provinces ont exhorté le Fédéral à répartir proportionnellement, parmi les provinces, les 175 millions de la Caisse non attribués. Le Ministre a souligné que

construction d'installations de formation sanitaire.

Rappelant les promesses faites dans le passé, les participants n'ont pas caché leur mécontentement devant une telle décision. Les provinces ayant des propositions pour améliorer la méthode de répartition des fonds, le Ministre s'est engagé à étudier ces propositions, ainsi que leur effet sur les plans immédiats des provinces touchant la

une méthode pour répartir le montant annuel disponible.

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a annoncé que les dépenses sur la Caisse d'aide à la santé se limiterait à \$37,540,000 au cours de 1968-1969 et qu'une limite semblable est à prévoir dans les prochaines années. Le Ministre a également proposé

### *La caisse d'aide à la Santé*

Aucun accord n'a été atteint à cet égard.

La encore, les ministres provinciaux ont manifesté leur dissension, vu, surtout, qu'il s'agissait d'un domaine qui, dans leur optique, revêtait une de leurs priorités. Suivant eux, le programme sert essentiellement à assurer le nombre voulu de genres de lits hospitaliers, ce qui est de nature à contrôler le coût de l'hospitalisation.

Le gouvernement fédéral a aussi annoncé qu'il discontinuerait sa participation financière au programme de subventions à la construction hospitalière. Ce programme a débuté également en 1948 pour une période de cinq ans. Par la suite, il fut prolongé successivement pour des périodes quinquennales se terminant fin 1968. En 1966, une autre extension de deux ans prolongea la durée du programme jusqu'en 1970.

### *Les subventions à la construction hospitalière*

Les participants à la Conférence ont toutefois convenu que le Fédéral devrait consulter les provinces avant de faire bénéficier des fonds du nouveau régime fédéral des subventions d'autres organismes que les ministères de la Santé.

Les provinces de protection sanitaire des provinces.

Les provinces ont manifesté leur mécontentement de cette cessation progressive, suivant leur ferme conviction, le but de ces subventions était d'aider à continuer les programmes de protection sanitaire des provinces.

Le gouvernement fédéral a annoncé son intention de cesser graduellement, sur une base triennale, son programme général de subventions à l'hygiène. C'est en 1948 qu'a débuté ce programme en vue d'encourager et d'étendre divers programmes sanitaires dans les provinces. Cette attitude est devenue nécessaire, les objectifs originaux ayant été substantiellement atteints. Le Fédéral maintiendra deux genres de subventions, soit les subventions à la recherche en hygiène publique et les subventions à la formation professionnelle. D'ailleurs, Orléans entend établir un nouveau programme de subventions fédérales à l'hygiène qui fournira directement une aide financière aux projets qui intéressent tout le pays et que veulent réaliser certains organismes, comme les ministères provinciaux de la Santé, des agences sanitaires oeuvrant sur le plan provincial ou fédéral et des organismes sanitaires bénévoles.

### *Le programme des subventions à l'hygiène*

Quant à élargir la couverture des actes visés par la contribution, conformément à l'article 4, paragraphe (3), de la Loi, le Fédéral a affirmé qu'il ne procéderait pas à un tel élargissement avant que les gouvernements provinciaux ne déterminent clairement leur attitude vis-à-vis l'assurance médicale.

## APPENDICE V

### Rapport sur la Conférence Fédérale-Provinciale des ministres de la Santé (4-5 novembre 1968) présenté par l'Honorable John Munro, Ministre de la santé nationale et du bien-être social

Les ministres de la Santé ont étudié la hausse du coût des soins sanitaires. L'expression "soins sanitaires" couvre généralement les dépenses de soins personnels (comme soins médicaux, dentaires, paramédicaux et hospitaliers et ordonnances), ainsi que les dépenses en projets d'immobilisations, en recherche et en hygiène publique. Les ministres ont aussi discuté des frais croissants de l'assurance-hospitalisation.

Après étude, la Conférence des ministres de la Santé a suggéré la formation d'un comité composé des représentants du gouvernement fédéral et de chaque gouvernement provincial. À cet égard, la Conférence a déclaré "Les fonctions de ce comité seront de recueillir des renseignements et d'en discuter de façon à suggérer à la Conférence des ministres canadiens de la Santé les moyens de maintenir à un niveau raisonnable les frais d'exploitation des services sanitaires. Les suggestions dudit Comité n'obligeront en rien aucun des gouvernements et, adoptées ou non par les provinces, elles n'affecteront en rien, le présent système de participation financière du gouvernement fédéral".

### *L'assurance médicale*

Plusieurs participants se sont plaints que le gouvernement fédéral, tout en incitant les gouvernements provinciaux à participer au régime fédéral d'assurance médicale, s'appropriait apparemment à retirer son aide financière à ce régime et à d'autres régimes conjoints pour laisser les provinces dans le pétrin. Certains se sont aussi opposés à la ligne de conduite du gouvernement fédéral (comme dans le cas du régime de l'assurance-hospitalisation) de ne pas tenir compte des cotisations versées par les ressortissants de certaines provinces en calculant la moyenne nationale du coût par habitant et, ainsi, de pénaliser les provinces qui n'imposaient pas de contributions. Il s'agit là, non d'une interprétation, mais de l'exigence de la loi.

Le gouvernement fédéral a réaffirmé son intention d'aller de l'avant dans l'établissement d'un régime d'assurance médicale. Ottawa n'entend changer, ni les dispositions de cette loi, ni son interprétation.









*Moyens pour faire l'accord*

La Chambre fédérale-provinciale aurait un rôle décisif à jouer dans l'expression de l'accord sur les sujets d'importance primordiale pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Les provinces diffèrent tellement d'étendue qu'il serait impossible d'instituer des scrutins fondés sur une voix par province. D'autre part il n'est pas opportun de procéder à des scrutins dans lesquels les provinces l'emporteraient sur la population. fédéral à 10 contre 1. Il ne serait non plus acceptable de baser le scrutin sur la population. Dans ces circonstances, il n'est donc pas facile de voir comment le vote pourrait être enregistré.

Toutefois il devrait être possible d'enregistrer un certain accord de vues. Si un consensus était complet et si toutes les provinces et le gouvernement fédéral tombaient d'accord, il serait facile de la consigner. Au cas où il n'y aurait pas moyen de concilier les opinions différentes, il pourrait être nécessaire de rédiger une déclaration détaillée exposant la mesure dans laquelle il a été possible d'arriver à un accord.

#### *Personnel et moyens de soutien*

Tous les efforts devraient être déployés afin de préparer longtemps à l'avance les consultations fédérales-provinciales. Le règlement comporterait cette disposition que toute proposition destinée à la Chambre devrait être présentée d'avance, par écrit, avec les documents à l'appui. Dans ce but, il faudrait un personnel suffisant pour les travaux d'administration et de recherche nécessaires.

#### *Conclusion*

Le rapport entre le gouvernement fédéral et les provinces est l'âme de la Confédération. En mettant parfaitement au point et en bonne et due forme ce niveau de gouvernement canadien resté jusqu'à présent "officieux", en ne peut qu'aboutir qu'à un rapport plus efficace entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est à l'avantage du peuple canadien, dont les besoins vitaux seront de ce fait satisfaits. C'est bien un élément indispensable des efforts déployés pour conserver et fortifier l'unité canadienne.

### *Un lieu de rencontre:*

Il y aurait tout avantage à créer, sur la colline du Parlement, un foyer permanent des relations fédérales-provinciales. On pourrait l'appeler la Chambre fédérale-provinciale. Cette présence matérielle sur la colline du Parlement symboliserait pour le peuple canadien l'importance des relations fédérales-provinciales pour le pays.

Dans l'esprit populaire l'édifice ouest du Parlement est déjà associé aux conférences fédérales-provinciales, et la salle 200, telle qu'elle est actuellement, pourrait facilement être transformée pour y discuter et y délibérer. Le personnel nécessaire, les commissions, etc., pourraient être logés dans le reste de l'édifice de l'ouest. Le but, qui n'est rien de moins que l'unité nationale, justifie un édifice particulier, neuf et imposant, dans la capitale, mais l'édifice historique de l'ouest pourrait servir pour quelques temps.

### *Règles de procédure et formalités*

La Chambre fédérale-provinciale serait une assemblée délibérante, fonctionnant dans une certaine mesure selon les règles d'un parlement. Les dix provinces y seraient représentées par des délégations égales en nombre et le gouvernement fédéral serait représenté par le nombre de députés approprié.

La présidence serait confiée à tour de rôle à chacun des onze gouvernements; le président serait assisté d'un adjoint permanent, à peu près comme l'orateur (le président) de la Chambre des Communes est assisté d'un greffier. Cela supprimerait le mécontentement qui résulte actuellement de ce que les provinces sentent que les conférences fédérales-provinciales sont essentiellement des réunions fédérales. Le fait que le premier ministre du Canada ou quelque autre ministre fédéral préside les conférences qui se déroulent selon la procédure fixée par ce gouvernement, à l'aide d'un personnel fédéral, tend à fausser les rapports des gouvernements intéressés.

Le compte rendu officiel des débats serait publié dans les deux langues; les journalistes disposeraient d'un bureau et seraient admis à toutes les séances plénières de la

Chambre.

La Chambre fédérale-provinciale comporterait des commissions permanentes. Il existe déjà au Canada des commissions permanentes: certaines sont officielles, on remarque la Conférence des ministres des Mines, le Conseil des ministres des Ressources. Les ministres de l'Éducation et les ministres de l'Agriculture ont des bureaux permanents. De fait, les ministres de la Santé se réunissent en même temps que les ministres des Finances. De même les principaux souteneurs de la politique fédérale-provinciale se donnent-ils une forme permanente dans les conférences des trésoriers et ministres des Finances, et tout dernièrement le Comité du Régime fiscal. En outre, presque tous les ministères sont appelés à se réunir une ou plusieurs fois par année. Je ne vais pas énumérer les conférences techniques connexes, les diverses commissions permanentes de fonctionnaires et d'experts dans presque tous les domaines de gouvernement.

Des maintenant existent de solides éléments de départ d'où les commissions permanentes de la Chambre fédérale-provinciale peuvent tirer leurs fonctions. Il existe aussi des corps connexes d'administration, d'étude et de consultation qui serviraient de secrétariats aux commissions.

Reste à coordonner avec plus de méthode ces multiples tribunes éparées.



## APPENDICE IV

### Projet proposé

par

L'HONORABLE GURNEY EVANS

### Les mécanismes des relations

### Fédérales-Provinciales

#### *Considérations générales:*

Le progrès des organismes intergouvernementaux au Canada ne s'est pas fait de pair avec l'accroissement des problèmes qui intéressent réciproquement le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. C'est pourtant le rapport entre le gouvernement fédéral et les provinces qui constitue l'essence de la Confédération.

Pendant trop longtemps, jusqu'aux récentes conférences de Toronto et d'Ottawa, les entretiens fédéraux-provinciaux se sont déroulés à huis clos; il en est résulté que le peuple canadien n'a pas eu l'occasion de comprendre la complexité de nos problèmes, et que les solutions adoptées n'ont pas suffisamment tenu compte de l'opinion publique.

La discussion publique fait partie intégrante de tout régime démocratique. Une telle discussion ne comporte pas simplement la présentation de positions arrêtées d'avance: elle comporte le débat et l'élaboration de la politique par les procédés éprouvés du parlementarisme. Cela signifie que le débat est prolongé afin de laisser au peuple le temps de se faire une opinion et d'exprimer son point de vue qui influencera les débats en cours.

Il y aura lieu de se réunir à huis clos pour les entretiens préliminaires et les négociations. Mais lorsqu'il s'agit de discuter de questions de politique, il faut donner au peuple toutes les chances de s'en informer et même de les influencer.

L'efficacité du processus des décisions intergouvernementales varie dans la mesure selon laquelle y participent les onze gouvernements. Cette participation est insuffisante lorsqu'elle ne dépasse pas le lieu des réunions. Il faut qu'elle existe aussi pendant la préparation des séances.

Lorsque, comme dans le cas de l'assurance-hospitalisation, les provinces ont été consultées et impliquées aux préparatifs d'une conférence, les questions posées sont étudiées avec plus d'effet. D'autre part, dans trop de cas, les réunions qui n'avaient pas été suffisamment préparées conjointement ont abouti à des "affrontements" au cours desquels seul le partenaire fédéral proposait des projets, sans qu'il y eût de temps pour les étudier, les débattre ou les amender.







étaient les seules provinces à participer à l'assurance, Terre-Neuve réaliserait un profit net de \$12 par habitant sur la somme de ses dépenses. Comme Ontario l'a déjà exposé, il faudrait supprimer de la formule de partage cette péréquation implicite et rembourser à chaque province 50 p. cent de ses dépenses réelles.

7. Il peut être instructif de comparer le projet d'assurance santé d'Ottawa à un autre programme à frais partagés institué récemment à savoir l'éducation post-secondaire. Depuis longtemps les provinces savent que la hausse rapide des dépenses de l'éducation post-secondaire est une réalité. Pourtant Ottawa réagit avec une profonde surprise, maintenant qu'il se voit forcé à son tour d'affronter cette réalité. Nous nous demandons comment réagira Ottawa lorsqu'il "découvrira" aussi que la dépense de sa nouvelle priorité nationale, l'assurance médicale, monte très rapidement.



4. La position d'Ottawa sur l'assurance médicale est aussi entièrement incompatible avec sa position à l'égard d'autres programmes à frais partagés. Depuis quelques mois le gouvernement fédéral allègue que la hausse rapide des dépenses dans le domaine des programmes à frais partagés, comme celui de l'assurance-hospitalisation, est cause majeure de ses difficultés financières, et déclare son intention de diminuer ses engagements. Cependant, tout en essayant de limiter les dépenses encourues pour les programmes conjoints existants Ottawa persiste à imposer aux provinces le lourd fardeau additionnel de l'assurance santé. En d'autres termes, le gouvernement fédéral manifeste un penchant marqué à créer de nouvelles priorités tout en refusant celles qu'il a instituées seulement quelques années auparavant. Les provinces sont ainsi attirées de deux côtés. Non seulement elles ont à supporter le fardeau des programmes établis, mais il leur faut encore se trouver des revenus supplémentaires pour répondre aux nouveaux programmes, tels celui de l'assurance santé.

5. La prétention fédérale que l'institution de l'assurance santé universelle au Canada ne coûterait que 80 millions de dollars de plus que ce qu'il en coûte actuellement aux gouvernements et aux particuliers est trompeuse. D'abord, le chiffre de 80 millions n'est qu'hypothétique, et l'hypothèse peut être très loin de la réalité, de même que les prévisions initiales du gouvernement fédéral du coût total de l'assurance médicale étaient loin d'être précises. En outre, les considérations suivantes donnent à penser que sous le régime de l'assurance santé, la hausse des dépenses peut être extrêmement rapide:

- Les médecins pratiquant sous un régime public se montreraient moins modérés dans leurs tarifs d'honoraires.
- La médecine cesserait de donner des services gratuits ou peu dispendieux.
- Le coût per capita tendrait au plus grand dénominateur commun; par exemple il serait peu probable que le coût per capita à Terre-Neuve reste inférieur d'environ \$34 à celui de Colombie-Britannique, comme maintenant.

— Il y aurait tendance à augmenter la couverture en ajoutant des services ou en donnant des services plus complets.

Mais outre la hausse des dépenses qui pourrait de fait se produire, le grand problème est celui du financement. L'assurance santé ajoutée au budget un item de dépense qu'il faut financer en augmentant les impôts ou les emprunts à une époque où les finances gouvernementales sont déjà sérieusement contraintes. Elle restreint la marge budgétaire qui reste aux provinces, et même la marge de tout le secteur public. La décision d'Ottawa d'imposer l'assurance santé à une époque où tous les gouvernements savent ce que réserve l'avenir aux finances nous semble donc mal conçue et irréfléchie.

L'assurance santé provoquerait un grand déplacement du secteur privé au secteur public; même s'il n'y avait pas de hausse désordonnée des dépenses, cela pose la question des différences psychologiques qui séparent les assurances financées par les primes des assurances financées par l'impôt. Les gens achètent l'assurance santé à prime, à titre de nécessité bien établie, et acceptent la hausse des primes proportionnelle au service plus facilement qu'ils n'acceptent la hausse des impôts. Dans le cas d'un programme financé par l'Etat, le rapport direct entre la dépense et le bénéfice qu'en tire l'individu est rompu. 6. Outre toutes les considérations qui précèdent, le manque de souplesse d'Ottawa quant aux conditions de son projet d'assurance santé est irritant. Les conditions et l'époque d'exécution du projet sont inutilement absolues, tandis que la formule de base de partage des dépenses est franchement grotesque. Les provinces à forte dépense seront sous-indemniées, tandis que les provinces à faible dépense seront fortement sur-indemniées. Par exemple, si la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve

Position de l'Ontario sur l'assurance Santé

1. Il faut considérer l'assurance santé dans le contexte général des ententes fédérales-provinciales sur le partage des impôts et les finances. Comme il est absolument prouvé, le partage actuel des domaines fiscaux entre Ottawa et les provinces est gravement disproportionné aux charges financières respectives. Il en découle que les provinces sont grevées d'énormes augmentations d'impôt et de dette simplement pour financer les programmes actuels. Un programme nouveau important tel que celui de l'assurance santé ne ferait qu'aggraver la situation. C'est pourquoi l'Ontario soutient qu'il faut attribuer une part beaucoup plus grande des revenus aux provinces pour remédier au déséquilibre foncier de la fiscalité, avant de prendre la décision finale sur l'assurance santé.

2. Le programme fédéral d'assurance santé ne tient pas compte de la diversité des besoins et des priorités qui existe entre les provinces. En Ontario où la population est protégée à plus de 95 p. cent par quelque forme d'assurance médicale l'assurance santé occupe évidemment, une moindre priorité que le logement et l'instruction supérieure. Comme le gouvernement fédéral est prêt à augmenter les impôts pour l'assurance santé, l'Ontario préférerait que sa part de cet argent fédéral fût affectée au logement ou à d'autres postes prioritaires plutôt qu'à l'assurance santé.

3. La position d'Ottawa sur l'assurance santé est en contradiction flagrante avec son principe de responsabilité financière. Pour motiver son refus de réajuster le partage des impôts, Ottawa soutient que chaque gouvernement devait recourir à de nouveaux impôts pour financer ses propres dépenses. Mais en même temps il a institué l'assurance santé, qui relève du domaine provincial, et se prépare à taxer pour cette assurance. Depuis quelques années les programmes ainsi inventés par Ottawa non seulement dévoreraient les fonds fédéraux disponibles qui autrement auraient pu être remis aux provinces, mais aussi aggraverent le fardeau des finances provinciales à cause du partage des frais. Le résultat net des programmes à frais partagés créés par le gouvernement fédéral sans égard à l'ensemble des priorités et des possibilités de revenu des gouvernements, est que les impôts et les emprunts de tous les niveaux de gouvernement sont montés en flèche.





EFFETS D'UNE SURTAXE SUR LE REVENU ET DE L'IMPÔT DU PROGRÈS SOCIAL  
SUR LES CONTRIBUABLES MARIÉS AVANT DEUX ENFANTS À CHARGE, PAR CATEGORIES  
DE REVENU

<u>Revenu brut</u>	<u>Impôt de base + impôt de sécurité</u>	<u>Surtaxe de 3% sur l'impôt de base</u>	<u>Impôt du progrès social de 2%</u>	<u>Impôt total</u>	<u>Avant impôt de progrès social</u>	<u>Après l' impôt de progrès social</u>	<u>Surtaxe de 3%</u>	<u>% de l'impôt du progrès social</u>	<u>Catégorie de revenus</u>	<u>Nombre de contribuables (1966)</u>	<u>Pourcentage cumulatif</u>
\$	\$	\$	\$	\$	%	%	%	%	\$		%
3,500	102	—	16	118	2.9	3.4	—	15.7	0-4,000	2,728,031	43.5
4,000	184	—	26	210	4.6	5.2	—	14.1	4,000-5,000	967,104	58.9
5,000	373	3	46	422	7.5	8.4	0.8	12.3	5,000-7,000	1,450,106	82.0
7,000	828	14	86	928	12.0	13.3	1.7	10.4	7,000-10,000	745,228	93.8
10,000	1,608	36	120	1,762	16.4	17.6	2.2	7.5	10,000-15,000	256,673	97.9
15,000	3,210	84	120	3,414	22.0	22.8	2.6	3.7	15,000-25,000	91,088	99.4
25,000	7,575	215	120	7,910	31.2	31.6	2.8	1.6	25,000-50,000	31,745	99.9
50,000	20,305	597	120	21,022	41.8	42.0	2.9	0.6	50,000-100,000	5,679	99.99
100,000	50,035	1,488	120	51,643	51.5	51.6	3.0	0.2	100,000+	925	100.0



semblable sur le revenu des sociétés et les marchandises. Néanmoins, le total des rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers s'élèvera en 1969 à environ 6,320 millions de dollars, dont 1,320 millions sous la forme extrêmement régressive des impôts de progrès social et de la sécurité de la vieillesse.

Direction de l'impôt et de la politique fiscale  
Division de la planification  
Ministère du Trésor et de l'Economie  
Ontario.

Le 23 octobre 1968.

Le tableau montre plusieurs aspects importants de la hausse d'impôts affectuées par l'entremise de l'impôt de progrès social, par comparaison avec une surtaxe ordinaire sur le revenu, comme la surtaxe fédérale de 3 p. cent imposée au printemps de 1968.

1. Une surtaxe proportionnelle simple s'ajoute au barème actuel de l'impôt et conserve donc le caractère progressif du régime de l'impôt sur le revenu personnel. Mais comme l'impôt du progrès social frappe directement le revenu imposable, il est soustrait en fait à la progressivité du taux. Le caractère hautement régressif de l'impôt du progrès social ressort, au tableau, du fait que la hausse d'impôt à payer qui résulte de l'impôt du progrès social varie du maximum de 15.7 p. cent sur la plus basse classe de revenus à 0.2 p. cent seulement sur la classe supérieure de revenus: \$100,000 et plus.
2. L'impôt de progrès social constitue un moyen d'obtenir un revenu considérable, tant en utilisant un faible chiffre de pourcentage comme indice de hausse fiscale. Par exemple, les rentrées de l'impôt ordinaire sur le revenu des particuliers pour 1969 sont estimées 5 milliards de dollars à peu près, tandis que les rentrées supplémentaires de l'impôt de progrès social sont estimées 440 millions. Ainsi, l'impôt de progrès social, de 2 p. 100, représente une augmentation réelle d'environ 9 p. 100 du total des rentrées d'impôt sur le revenu.

3. La principale raison pour laquelle l'impôt de progrès social de 2 p. 100 est si productif, c'est qu'environ 94 p. 100 des contribuables gagnent moins de \$10,000, revenu auquel s'applique le plafond de l'impôt, qui est de \$120. Ainsi, cette très grande majorité de contribuables va subir une hausse de l'impôt sur le revenu qui dépasse 7.5 p. 100. En réalité, une bonne moitié des contribuables va subir une hausse supérieure à 12 p. 100.

4. L'impôt de progrès social de 2 p. 100 passe outre aux ententes fédérales-provinciales sur le partage des impôts. Actuellement les provinces reçoivent 28 p. 100 du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers résultant du régime de l'impôt progressif sur le revenu. Mais comme l'impôt de progrès social s'applique séparément au revenu imposable, la recette prévue de 440 millions de dollars profitera entièrement au gouvernement fédéral, nullement aux provinces. Les ententes fédérales-provinciales sur le partage des impôts interdisent aux provinces de frapper le revenu imposable d'impôts semblables. Donc, si les provinces voulaient collectivement prélever un supplément de 440 millions de dollars, il faudrait ajouter au tarif fédéral-provincial une surtaxe de 9 p. 100. Cette surtaxe de 9 p. 100 entraînerait une hausse de 32 p. cent des impôts provinciaux sur le revenu.

5. Avec le temps, plusieurs facteurs ont apporté d'importantes modifications au régime progressif de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le régime des exemptions personnelles est resté le même depuis longtemps et, à cause de l'inflation qui sévit à notre époque, il contribue à atténuer la progressivité de l'impôt. L'impôt du progrès social, comme on l'a montré plus haut, est devenu un puissant facteur qui diminue encore la progressivité. L'impôt de la sécurité de la vieillesse, dont le taux est double de celui de l'impôt du progrès social, a eu un effet semblable, mais du moins cet impôt était-il conçu précisément pour financer une assurance sociale, en rapport avec un impôt

# APPENDICE II

## Notes explicatives Soumises par l'Ontario sur le nouvel impôt fédéral de progrès social

L'impôt du progrès social est du même genre que l'impôt fédéral de la sécurité de la vieillesse, de 4 p. 100. Les deux impôts réunis représentent un impôt de 6 p. 100 de l'impôt sur le revenu personnel (le revenu personnel imposable) *avant que* ne s'applique les taux progressifs de l'impôt du revenu. (L'impôt fédéral de la sécurité de la vieillesse est également perçu sur le revenu des sociétés, à 3 p. cent, et au titre de la taxe de vente des manufacturiers, à 3 p. 100.)

- a) l'impôt du progrès social est prélevé sur le revenu personnel imposable
- b) le plafond de cet impôt est de \$120
- c) le produit prévu pour 1969 est de \$440 millions,
- d) c'est un impôt extrêmement régressif.

## EXEMPLE DE L'INCIDENCE DU NOUVEL IMPÔT DE PROGRÈS SOCIAL

(contribuable marié — 2 enfants qualifiant pour les  
allocations familiales)

<i>Revenu brut</i>	<i>\$</i>	<i>3,500</i>	<i>102</i>	<i>—</i>	<i>16</i>	<i>\$</i>	<i>15.7</i>	<i>%</i>
<i>Impôt de base</i>	<i>\$</i>	<i>373</i>	<i>184</i>	<i>—</i>	<i>26</i>	<i>\$</i>	<i>14.1</i>	<i>%</i>
<i>+ impôt de</i>								
<i>sécurité de la</i>								
<i>vieillesse</i>								
<i>Incidence:</i>								
<i>Surtaxe</i>	<i>\$</i>	<i>36</i>	<i>84</i>	<i>215</i>	<i>597</i>	<i>\$</i>	<i>120</i>	<i>%</i>
<i>fédérale</i>								
<i>social</i>								
<i>Progrès</i>								
<i>Surtaxe</i>	<i>\$</i>	<i>2.2</i>	<i>2.6</i>	<i>2.8</i>	<i>2.9</i>	<i>\$</i>	<i>3.0</i>	<i>%</i>
<i>fédérale</i>								
<i>social</i>								
<i>Progrès</i>								
<i>de base:</i>								
<i>Hausse de l'impôt</i>								







En résumé, l'Ontario pose en principe que, comme l'a déclaré notre premier ministre aux deux conférences tenues depuis un an sur l'avenir de notre Confédération, le Canada a besoin, à Ottawa, d'un gouvernement fédéral puissant, agissant à titre de partenaires de la constitution, sont aussi souverains dans leur champ d'activité que le gouvernement fédéral l'est dans le sien. Nous nous inquiétons du fait que, en rejetant les conséquences des conclusions du Comité du régime fiscal et en agissant en sens contraire à celui des recommandations du Conseil économique du Canada, le gouvernement fédéral ne semble pas accepter le principe de l'association de partenaires. La politique qu'applique le gouvernement fédéral depuis quatre ans conduit en réalité à la balkanisation du régime fiscal et politique du Canada, à l'affaiblissement du pouvoir financier et politique des gouvernements provinciaux, étant donné les hausses successives d'impôts qui perpétuent le déséquilibre des finances, et l'imposition d'un ensemble assez mal ordonné de priorités fédérales dans des domaines qui relèvent des gouvernements provinciaux. Une telle façon d'ajouter des priorités fédérales aux programmes de dépenses provinciales a rendu les provinces plus vulnérables et dépendantes des initiatives fédérales.

soutèr une forte augmentation de revenu des champs de taxation des permis, des droits et des impôts réserves à la province dont on nous avait laissé entendre qu'ils n'étaient pas utilisés à fond. Une nouvelle hausse de ces sources de revenus ne fera qu'alourdir le poids des impôts régressifs, à une époque où les rapports Carter et Smith recommandent avec instance de rendre la fiscalité plus progressive.

Dans le domaine des dépenses, nous de l'Ontario sommes fort avancés dans la création d'un système de planification, de programmation et de budgétisation. Les décisions en matière de dépenses sont maintenant fondées sur des extrapolations quinquennales par programme et par secteur d'activité. C'est ainsi que nous avons pu commencer à classer les programmes de dépenses selon la priorité et à recommander des diminutions lorsque les objectifs fixés pour les programmes ne sont plus urgents. Nous nous efforcons aussi d'intégrer à notre système de budgétisation un classement de comptabilité économique conforme    la comptabilité nationale. Cette mesure, recommandée par la Commission Smith et le Conseil économique du Canada, est en voie d'implantation en collaboration étroite avec le gouvernement fédéral; elle aidera à obtenir les renseignements fondamentaux nécessaires pour coordonner efficacement les politiques fiscales.

Nous savions depuis plusieurs années que les dépenses des services de santé et de l'enseignement post-secondaire augmenteraient rapidement dans les années 1960. Nous avons eu à faire face au problème des hausses accélérées du coût de l'instruction, puisque les étudiants qui fréquentaient maintenant nos universités et nos écoles d'arts appliqués et de technologie sont d'abord passés par nos écoles primaires et secondaires. Ces dépenses ne sont pas démesurées. Néanmoins, nous devons faire tendre tous nos efforts pour nous assurer que les dollars dépensés pour les programmes d'éducation et de santé auxquels il faut accorder une si haute priorité le soient à bon escient.

Dans ce contexte, je tiens à faire observer que notre budget provincial est extrêmement limité dans les domaines où la province exerce directement son autorité sur les dépenses. Dans ces domaines, la somme des dépenses de la province n'a augmenté que très lentement depuis quelques années, selon que les nécessités de la province de croissance naturelles. L'augmentation de nos dépenses résulte presque entièrement de programmes de nature statutaire ou contractuelle, par exemple les subventions aux conseils d'administration des hôpitaux, aux municipalités, aux commissions scolaires et aux universités.    cet égard nous n'avons pas à nous plaindre de nos problèmes financiers auprès du gouvernement fédéral. En ma qualité de trésorier, je puis donner au gouvernement fédéral l'assurance que l'Ontario peut user et usera de tous les pouvoirs dont il dispose pour que l'argent de l'Etat soit utilisé le mieux possible.

Je puis affirmer sans crainte de me tromper que l'Ontario s'est montré fidèle aux principes qu'exposait M. Robarts en 1966. Nous n'avons manqué aucune occasion de travailler à construire, en collaboration avec les dix autres gouvernements, un cadre commun de financement public au Canada. Nous nous sommes efforcés d'éviter de faire du domaine fiscal un champ de bataille, au détriment du contribuable moyen.

Nous avons travaillé avec les autres gouvernements pour que nos entretiens préliminaires à l'établissement du budget soient utiles. Nous espérons sincèrement que l'échange de plus en plus franc de renseignements entre les trésoriers et les ministres des Finances du Canada avant l'élaboration des budgets ainsi que le travail des fonctionnaires qui peuvent nous aider à nous entendre sur les perspectives économiques, les besoins et l'ampleur du problème fiscal, nous permettront d'atteindre le degré de coordination qui est indispensable si nous voulons instituer au Canada un système rationnel de finance public.

provinciales quant aux impôts supplémentaires à lever et aux emprunts à contracter par la suite.

3. La réorganisation des ententes financières fédérales-provinciales doit être fondée sur l'étude complète des principaux domaines et des principales formes de financement intergouvernemental: partage des impôts, partage des dépenses et péréquation.
4. Il faut simplifier et rationaliser les objectifs, les principes, les dispositions et le champ d'application des accords financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le premier ministre ajoutait que cela supposait la fin du repli-triage sans ordre des ententes et supposait également la mise en oeuvre d'une campagne concertée pour rendre la population plus consciente de la structure financière de la Confédération.

Tard à l'automne de 1966, les extrapolations des dépenses et des recettes établies pour le Comité du régime fiscal furent présentées aux ministres des Finances et ensuite aux chefs des onze gouvernements. Ces prévisions établissaient, évidemment, l'écart croissant et considérable entre les sources de revenu et les charges financières des gouvernements provinciaux et des municipalités, au regard du surplus que pouvait escompter le gouvernement fédéral. Elles confirmaient la nécessité, que le premier ministre avait exposée auparavant, d'équilibrer les sources de revenu et les charges financières.

À la deuxième conférence du Comité du régime fiscal, en octobre 1966, le premier ministre de l'Ontario soumit des propositions précises de partage des impôts, propositions qui furent rejetées par le gouvernement fédéral. Il déclara aussi que si l'on pouvait alors tomber d'accord sur le partage rationnel des revenus, l'Ontario serait disposé à remettre en question, à l'automne de 1968, son attitude quant aux programmes à frais partagés et, en tenant compte des recommandations de commissions Carter et Smith, à étudier les possibilités de répartir plus méthodiquement toutes les sources de revenu des gouvernements.

Les entretiens de 1966 se sont soldés par un échec. On a dit aux provinces que si elles voulaient augmenter leurs revenus, c'était à elles d'augmenter leurs impôts. Au fond, l'objectif fondamental de la création du Comité du régime fiscal était rejeté.

Mais le problème que le Comité du régime fiscal était censé résoudre n'était pas disparu pour autant. En août 1967, le rapport du Comité ontarien de la fiscalité confirmait l'insuffisance des revenus provinciaux et municipaux exposée dans le mémoire du Comité du régime fiscal. Le comité Smith prévoyait que le déficit global des budgets du gouvernement provincial et des municipalités d'Ontario passerait de 116 millions de dollars en 1967 à plus d'un milliard de dollars en 1975. Les prévisions ultérieures, fondées sur nos propres prévisions quinquennales de dépenses, dont j'ai exposé l'essentiel dans plusieurs déclarations récentes, présentent un tableau encore plus sombre: déficit de 900 millions pour la province en 1972-73, à moins de fortes augmentations des revenus. J'ai aussi exposé l'ampleur du problème dans les documents budgétaires déposés à la législature ontarienne en mars 1968.

Depuis 1966, l'Ontario et ses municipalités ont de concert institué de nouvelles mesures pour limiter les dépenses et ont quand même été obligés d'augmenter le niveau des impôts. Mon budget de l'an dernier a augmenté les impôts et les primes d'assurance-santé pour l'Ontario d'environ 200 millions, soit près de 9 p. 100 de la somme des recettes provinciales. En moyenne, les municipalités ontariennes ont augmenté leurs impôts de 10 p. 100, annuellement dans les deux dernières années. Nous autres Ontariens avons fait ce que le ministre des Finances nous conseillait il y a deux ans: nous avons



## APPENDICE I

Rétrospective des positions prises récemment  
par le gouvernement fédéral et celui  
de l'Ontario, présentée par l'Honorable  
Charles S. MacNaughton, Trésorier provincial  
et Ministre de l'Économie de l'Ontario, lors de  
la conférence Fédérale-Provinciale des  
ministres des Finances, tenue à Ottawa, les 4 et 5 novembre 1968.

Il y a quatre ans et demi, les chefs des onze gouvernements du pays se sont rendus compte qu'à moins d'un effort concerté de la part de tous les gouvernements pour équilibrer les sources de revenus et les charges financières, le pays traverserait une profonde crise financière. Pour parer au danger, ils établirent le Comité du régime fiscal. Ce Comité avait pour but d'étudier, de manière globale, la situation financière de tous les gouvernements.

C'est l'attitude à laquelle le gouvernement de l'Ontario est demeuré fidèle lors de toutes les conférences fédérales-provinciales tenues depuis 1964. À la réunion du Comité du régime fiscal de septembre 1966, le premier ministre ontarien exposa les quatre principes sur lesquels devaient être fondées les relations financières entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces principes étaient les suivants:

1. Il faut établir et coordonner les besoins de revenus et les priorités des gouvernements fédéral et provinciaux de manière à tenir compte de la nécessité d'assurer la croissance équilibrée des secteurs public et privé de l'économie. Le premier ministre ajoutait que ce principe sous-entendait la nécessité de contenir la somme des dépenses gouvernementales dans les limites d'un niveau admissible de fiscalité et d'endettement, la nécessité pour le régime fiscal de répartir les charges entre différentes classes d'activité économique selon les principes d'une saine économie, enfin la nécessité d'adopter un mécanisme qui permettrait à tous les gouvernements de s'entendre sur les priorités et les objectifs économiques et sociaux.

2. Un régime valable de financement aux niveaux fédéral-provincial doit être fondé sur une répartition de ressources fiscales limitées conforme en tous points aux charges financières des deux niveaux de gouvernement. Ce principe sous-entend que les ressources fiscales doivent être réparties de sorte qu'avec le temps, la somme des revenus fédéraux et provinciaux croisse proportionnellement à l'augmentation prévue des dépenses à chaque niveau. Il sous-entend également que les ressources fiscales existantes doivent être réparties de façon que soient équilibrées les responsabilités fédérales et







REVENU PERSONNEL Per Capita, 1967

Terre-Neuve	\$1,424
Ile du Prince-Edouard	1,532
Nouvelle-Ecosse	1,790
Nouveau-Brunswick	1,658
Québec	2,069
Ontario	2,624
Manitoba	2,317
Saskatchewan	2,183
Alberta	2,372
Colombie britannique	2,579
Yukon et Territoires du Nord-ouest	1,795
Canada	2,313

Source: B.F.S., cat no. 13-201

Les recettes provenant de l'imposition de taxes relativement élevées sur une population à revenus relativement faibles ne sont en fait pas aussi productives dans notre province que dans d'autres régions. Les frais de construction concernant les dépenses d'équipement qu'il s'agisse de routes, d'écoles ou d'hôpitaux sont généralement plus élevés dans notre province qu'ailleurs et les besoins sont accrus du fait de la dispersion de notre population. C'est ainsi que pour une somme équivalente de dollars nos réalisations peuvent être moindres que les réalisations d'autres gouvernements provinciaux.

Lorsqu'à notre taux d'imposition élevé, notre faible capacité fiscale et nos coûts élevés, vous ajoutez l'obligation de rattraper le reste du Canada, vous commencez à entrevoir la situation très unique qui est la nôtre.

La province de Terre-Neuve a déjà eu l'occasion d'attirer votre attention sur ces faits. Nous apprécions l'aide que notre province reçoit actuellement aux termes des accords fiscaux en vigueur. Mais nos études nous indiquent cependant qu'une période critique nous attend sur le plan financier. Le ministère des Finances de Terre-Neuve, en collaboration avec d'autres ministères de notre gouvernement, a récemment établi des prévisions relatives aux recettes et aux dépenses budgétaires des cinq prochaines années. Je vous assure que ces prévisions, ainsi que le résultat du présent exercice, ont de quoi effrayer le plus courageux des ministres des Finances. Je puis vous assurer que le gouvernement de Terre-Neuve souhaite vivement acquiescer son indépendance financière. Nous ne désirons pas être à la charge d'Ottawa ou des autres provinces. Notre expansion a cependant été ralentie par des coûts exorbitants et nous continuerons à avoir besoin d'aide dans les domaines de l'expansion économique, de l'éducation, du bien-être social et de la santé.

Je voudrais à mon tour appuyer les suggestions faites par d'autres ministres provinciaux des Finances quant à la réévaluation du système de péréquation. Je suis porte-parole d'autres gouvernements afin d'étudier ensemble les moyens de comprimer les dépenses.

J'aimerais, en terminant, exprimer ma sympathie à l'honorable M. Benson. J'ai l'impression qu'à l'exception peut-être du régime d'assurance-frais médicaux, les provinces se sont réjouies de l'introduction des programmes à frais partagés du gouvernement fédéral. C'est pourquoi il me semble que nous ne devrions pas hésiter à reconnaître ce fait et à collaborer à la solution que posent ces programmes aux autorités fédérales.

## Déclaration de Terre-Neuve

HONORABLE H.R.V. EARLE

Ministre des Finances

à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

La plupart d'entre vous n'ignorent pas que c'est la première fois que j'assiste à une conférence des ministres des Finances. J'aimerais remercier M. Benson des mots de bienvenue qu'il a eu la gentillesse de m'adresser.

J'aimerais également redire au Premier ministre et à la population du Québec combien mon gouvernement et la population de Terre-Neuve compatissent à la perte de leur chef, l'honorable Daniel Johnson. En dépit de ces circonstances malheureuses, je me réjouis de revoir ici mon bon ami, M. Bertrand, comme moi ancien ministre de l'Éducation.

Le gouvernement de Terre-Neuve se trouve devant le dilemme qu'ont déjà évoqué d'autres porte-parole des provinces: les recettes que nous pouvons escompter dans un avenir raisonnable ne paraissent pas devoir égaliser les dépenses prévues. Mais si Terre-Neuve partage cet embarras avec d'autres gouvernements, à tous les niveaux et dans toutes les provinces du Canada, nous avons des problèmes particuliers que vous ne partagez pas. Nos taux d'imposition sont déjà supérieurs aux taux généralement appliqués dans la plupart des régions du Canada. Terre-Neuve impose une taxe de vente de 7 p.100 sur tout achat de 8 cents et plus, y compris les vêtements pour enfants, une taxe de 25 cents par gallon de carburant et une taxe de 12 p. 100 sur les revenus des sociétés. Nous estimons qu'il est impossible à la province de Terre-Neuve de lever d'autres taxes importantes sans se placer dans une situation désavantageuse par rapport au reste du Canada pour attirer (ou retenir) à la fois la population et les industries. Nous avons donc essayé de diminuer nos dépenses. L'an dernier, nous avons réduit le taux de l'assistance sociale aux personnes invalides, ainsi que l'aide aux étudiants. Cela n'est cependant pas suffisant, et il semble bien qu'il nous faudra augmenter les taxes à l'avenir.

Les taxes élevées que nous imposons actuellement frappent une population dont le revenu par personne est inférieur à celui de toutes les autres provinces du Canada. A l'intention de ceux qui veulent établir des comparaisons, disons que le revenu personnel en 1967 s'élevait à \$1,424 seulement, soit le revenu per capita le plus faible de tout le Canada.







1. Celui des ressources financières qui leur permettraient d'assumer l'entière responsabilité de la plupart des programmes conjoints;
  2. Le besoin de nouvelles ressources pour réduire l'écart de plus en plus prononcé qui existe entre les responsabilités et l'assiette fiscale des gouvernements provinciaux et municipaux.
- On pourrait résoudre ces problèmes par un transfert des taxes et impôts, ainsi que par un régime de subventions forfaitaires et inconditionnelles, avec la garantie de les accroître à un taux déterminé.
- A notre avis, un tel régime apporterait la flexibilité nécessaire, sans affaiblir pour autant le gouvernement fédéral. En outre, il mettrait toutes les provinces dans une situation plus équitable.

### *Conclusion*

Comme nous sommes loin de penser que la seule façon de résoudre les problèmes financiers des provinces serait de faire appel continuellement au Trésor fédéral, tous les niveaux de gouvernement, y compris les gouvernements provinciaux, doivent ralentir le rythme de leurs dépenses et faire le point dans leurs économies respectives.

Nous sommes heureux de constater que le gouvernement fédéral, tant en paroles qu'en action, a l'intention de faire preuve de plus de responsabilités fiscales.

Le gouvernement de la Saskatchewan s'est déjà lancé sur cette voie. Nous ne demandons qu'une chose: qu'Ottawa seconde nos efforts. De notre part, nous sommes disposés à lui offrir toute notre collaboration pour mettre un frein à la dépense publique, parce qu'autrement, il faudrait augmenter les taxes et les impôts ou subir des déficits encore plus grands.

En tant que nation, nous espérons pouvoir nous entendre pour répartir ou assumer en commun nos responsabilités et pour allouer, ou partager, rationnellement nos ressources fiscales, afin que chacun des niveaux de gouvernements ait les instruments et les pouvoirs nécessaires pour assumer ses responsabilités.

retranchent derrière toute sorte d'interprétations. Il nous faut parfois nous engager dans un projet déterminé avant de savoir si nous avons droit à la contribution fédérale.

Or l'expérience nous a prouvé à maintes reprises que si nous nous engageons dans un projet, nous avons peu de chances par la suite de recevoir la contribution du gouvernement fédéral.

S'il existe des programmes conjoints qui sont devenus désuets, il faudrait les supprimer. À ce propos, nous félicitons le gouvernement fédéral d'avoir mis fin au programme des travaux d'hiver.

Si, par souci d'uniformiser les services partout au Canada, on doit poursuivre l'application de certains programmes sociaux conjoints, alors libérons-nous des nombreuses conditions que pose la contribution fédérale.

Assouplissons les cadres établis, pour permettre aux provinces de limiter les coûts pour pouvoir répondre aux besoins spécifiques de chaque province ou de chaque région en particulier.

### *Relations fiscales*

Nous envisagerions d'assumer l'entière responsabilité de certains programmes conjoints si nous disposions de sources de revenus adéquates pour financer la totalité des coûts.

En effet, l'un des problèmes qui nous menacent est celui de l'instabilité des revenus, en cas de récession économique. Une telle récession accompagnée d'une mauvaise récolte, compromettrait n'importe lequel des programmes conjoints.

Si on garantissait un taux de croissance suffisant des revenus, nous aurions sérieusement envisagé cette perspective.

Pour un tel transfert des responsabilités, deux méthodes pourraient être adoptées. La première consisterait à transférer aux provinces une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Cette solution pourrait toutefois se traduire par une instabilité du revenu provenant d'un tel transfert dans les périodes de régression de l'économie nationale ou même simplement régionale, à la suite d'une mauvaise récolte.

La deuxième solution serait que le gouvernement fédéral accorde aux provinces des subventions forfaitaires et inconditionnelles, avec la garantie de les accroître à un taux qui corresponde à la croissance prévue pour les programmes.

Nous convenons qu'il y a des limites à la fraction des ressources fiscales que le gouvernement fédéral peut céder aux provinces sans entraver ses possibilités de stabiliser et de faire progresser la croissance de l'économie nationale et sans se départir de ses propres obligations.

Nous sommes également convaincus que, si les onze gouvernements du Canada exploitaient chacun des secteurs fiscaux qui leur sont alloués par la constitution, ce serait la jungle fiscale.

Voilà l'une des raisons qui nous poussent à appuyer le régime actuel de perception des taxes et impôts, en vertu duquel un niveau de gouvernement perçoit l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers. Cette méthode assure l'uniformité de la base sur laquelle sont calculées les taxes et impôts et elle réduit les coûts de la perception.

Il ne faut pas oublier que les provinces sont en face de deux problèmes distincts:

En ce qui concerne les autres programmes, soumis au contraire à des critères d'admissibilité assez vagues, les autorités compétentes fédérales et provinciales se

contribution fédérale.

Quelques programmes conjoints sont assujétis à des critères d'admission inflexibles et détaillés lesquels nécessitent l'engagement de nombreux fonctionnaires et vérificateurs fédéraux et provinciaux pour s'assurer que les dépenses envisagées donnent bien droit à la

conjoint.

Les provinces se trouvent dans une situation intenable chaque fois que le gouvernement fédéral décide, presque sans préavis, de mettre fin à un programme

J'ai déjà signalé que les programmes financés conjointement vont à l'encontre des priorités des programmes provinciaux.

Il est peut-être opportun, à l'occasion de la présente conférence, de réexaminer à

se sont notablement allongées, reviennent à un niveau normal.

Etant donné nos structures fiscales actuelles, il est peu probable qu'on puisse

économiser les deux solutions sans porter préjudice à d'autres objectifs sociaux et économiques du gouvernement, du moins jusqu'à ce que les listes d'assistance social, qui

à l'alternative qualité ou quantité.

Les possibilités étant limitées, du point de vue fiscal, la question pourrait se réduire

régressent les services éducationnels.

Pour endiguer la hausse des coûts de tels programmes, il faudra naturellement prendre quelques décisions fondamentales au sujet des institutions et des critères qui

aux besoins d'instruction à tous les niveaux.

L'accroissement prévu de la dépense n'est qu'un exemple des besoins financiers auxquels doivent répondre les gouvernements provinciaux et municipaux pour satisfaire

charge.

Nous nous réjouissons à la perspective que le gouvernement fédéral partagera cette

provinciales.

Il est évident que c'est au chapitre de l'enseignement post-secondaire que figurera la hausse la plus importante des coûts qui, de surcroît, grèvera lourdement les finances

autres.

Il est grand temps de s'interroger sur les cadres institutionnels au sein desquels les services financés conjointement sont fournis, aussi bien dans ce domaine que dans les

part aux efforts visant à alléger les charges qui pèsent sur le trésor public.

Nous sommes favorables à ce projet et, le cas échéant, nous prendrons pleinement

d'administration des services de santé a été discutée au niveau des fonctionnaires.

Une étude en vue d'élaborer une méthode plus moderne et plus efficace

qui régissent l'adoption des programmes financés conjointement.

Notre gouvernement serait favorable à tout effort visant à rationaliser les principes

baseball des régions rurales de la Saskatchewan.

Il est incontestable que les programmes de travaux rémunérés destinés à venir en aide à notre population autochtone sont autrement plus urgents et plus importants qu'un inventaire de toutes les salles de récréation, les jeux de fer à cheval et les terrains de

disposé à en supporter tous les frais.

Ainsi, notre Conseil du Trésor a récemment rejeté la proposition d'entreprendre une étude exhaustive de toutes les installations récréatives de la province, bien qu'Ottawa fût



Nous voudrions voir le gouvernement fédéral assumer autrement qu'en paroles sa part des responsabilités fiscales en nous offrant sa collaboration lorsque nous essayons de mettre un frein à la hausse des coûts des programmes conjoints.

### *Programmes conjoints*

Jusqu'ici, l'attitude d'Ottawa consistait trop souvent à pousser les provinces à s'engager dans les nouveaux programmes, ou à élargir ceux qui existaient déjà, afin de pouvoir bénéficier des largesses fédérales.

Il semble maintenant que le gouvernement fédéral abandonne les promesses, pour les menaces. Or, selon nous, ni l'une ni l'autre ne sont nécessaires.

Le gouvernement de la Saskatchewan a pris des dispositions énergiques en vue de contrôler les programmes conjoints.

Nous avons déjà imposé des frais d'utilisation pour encourager la population à la contrainte, avec l'espoir de réduire l'utilisation abusive de nos hôpitaux et de mettre un frein au coût de l'assurance médicale.

Il s'en est suivi une menace d'Ottawa d'interrompre toute participation fédérale si elle jugeait que les frais d'utilisation des services médicaux et hospitaliers pouvaient en priver qui que ce soit, éventualité que nous avons pris bien soin de prévenir.

D'ailleurs, il semble que les porte-parole du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social aient déclaré que les frais en question étaient surveillés de très près par les autorités fédérales.

Et cela en dépit du fait qu'en Saskatchewan, l'hospitalisation est de 35% plus élevée que la moyenne nationale et que les sommes payées par les bénéficiaires épargent en fait des sommes considérables au gouvernement fédéral.

Comme autres exemples des tentatives faites récemment par notre gouvernement en vue de réduire le coût des programmes conjoints, il convient de signaler celui des services de bien-être social dans le nord de la province. Nous avons soumis plusieurs projets de travaux rémunérés qui contribueraient à rayer nombre de nos aborigènes des listes de l'allocation sociale et à leur permettre de gagner normalement leur vie en fournissant un travail productif.

Avec de tels projets, nous pourrions réduire les dépenses fédérales et provinciales au chapitre de l'assistance sociale prévue par la loi canadienne sur l'assistance sociale.

Cependant, le gouvernement fédéral a toujours refusé de partager les coûts de tels programmes. Il s'obstine à considérer que ceux qui travaillent perdent tout droit à l'assistance sociale, oubliant que les programmes de travaux doivent être largement subventionnés par le gouvernement.

Nous sommes donc devant une alternative peu convaincante: nous devons, soit garder indéfiniment les mêmes personnes sur les listes d'assurance sociale, soit verser nous-mêmes la totalité de la subvention nécessaire à l'exécution des programmes envisagés.

Il ne faut pas s'y tromper: les allocations sociales représentent un gaspillage de plusieurs millions de dollars, sans compter qu'elles déforment la mentalité de ceux qui en bénéficient.

D'autre part, le gouvernement fédéral encourage les gouvernements provinciaux à exécuter des projets discutables, dont Ottawa est prêt à verser non pas 50 p. cent, mais bien 100 p. cent des coûts.

Cette déclaration n'aurait pas été discutable si les trois niveaux de gouvernement étaient partis du principe que la responsabilité des dépenses doit être proportionnelle au revenu attendu.

D'après les études entreprises pour le Comité du Régime fiscal, il ne fait pas de doute qu'il y avait déséquilibre entre les responsabilités et le revenu attendu des gouvernements provinciaux et municipaux et que cet écart était appelé à s'accroître.

Nous ne croyons pas qu'un simple transfert de fonds du gouvernement fédéral aux provinces résoudrait les problèmes financiers de ces dernières. En effet, le gouvernement fédéral n'aurait, dans ce cas, qu'à augmenter les taxes et impôts pour compenser la perte de revenu ou l'accroissement des dépenses.

Notre intention n'est donc pas de demander au gouvernement fédéral de percevoir nos taxes, mais d'insister sur la nécessité d'admettre qu'à l'heure actuelle il existe un déséquilibre évident entre les responsabilités des provinces et des municipalités et les revenus qu'on leur prévoit.

Une fois qu'un effort sera tenté en vue de réduire ce déséquilibre, alors seulement nous accepterons le principe selon lequel il incombe au gouvernement qui effectue les dépenses de percevoir les fonds nécessaires.

Nous reconnaissons toutefois qu'on devra faire certaines exceptions.

Ainsi, les coûts des programmes visant à stimuler la croissance économique ou à assurer à notre population mobile quelque uniformité des services partout au Canada seraient mieux partagés s'ils relevaient à la fois de deux ou même trois échelons de gouvernement.

Nous sommes prêts à assumer nos responsabilités constitutionnelles si le gouvernement fédéral est disposé à nous transférer les ressources fiscales nécessaires à cette fin.

Etant donné que les coûts de ces programmes ne cessent de monter, indépendamment de la situation économique, un tel transfert devrait comporter lui aussi un taux d'accroissement garanti.

### *Dépenses gouvernementales*

Il est également inquiétant de constater que les dépenses gouvernementales s'accroissent plus rapidement que notre produit national brut. Nous voyons venir le moment où toute nouvelle taxe entraverait les possibilités de croissance de notre économie.

Nous déplorons la tendance des trois gouvernements à oublier que la plupart de nos revenus proviennent des mêmes contribuables.

Au point où nous en sommes, les gouvernements doivent faire le point et être prêts à rejeter les programmes périmés, ce qui nécessitera sans doute certaines décisions énergiques et impopulaires.

L'opinion voulant que les gouvernements financent tous les services à même les revenus généraux devrait aussi être modifiée. Nous sommes d'avis que les usagers d'un service devraient payer eux-mêmes une partie des coûts de ce service.

Ainsi, les malades paieraient des frais pour les services médicaux qui leur sont dispensés et les étudiants, des frais de scolarité pour l'instruction qu'ils reçoivent.

Le gouvernement de la Saskatchewan a déjà donné la preuve de ses bonnes dispositions à cet égard, mais cela ne doit pas être à sens unique.



Déclaration du Saskatchewan  
HONORABLE D.G. STEUART  
Trésorier provincial

à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

Nous nous réjouissons de cette occasion qui nous permet d'exposer directement notre position à l'égard des questions vitales inscrites à l'ordre du jour de la présente conférence.

*Budget fédéral*

Avant de commencer, je tiens à porter à la connaissance du ministre fédéral des Finances que, parmi les récentes propositions fiscales, il en est deux qui préoccupent extrêmement le gouvernement de la Saskatchewan.

On a d'abord refusé d'accorder aux provinces une part dans le taux accru de l'impôt sur le revenu des particuliers, en recourant à un artifice appelé taxe de progrès social.

Nous n'avons jamais soulevé d'objections lorsque le gouvernement fédéral se sert de l'impôt sur le revenu des particuliers, comme d'un instrument fiscal, en prélevant une surcharge temporaire qui ne soit pas de nature à accroître ou à décroître la part de la province.

Or la taxe de progrès social proposée est, à notre avis, un accroissement à la base de l'impôt sur le revenu des particuliers, destiné à financer un nouveau programme social. Par conséquent, elle aurait dû être partagée avec les provinces.

Nous espérons que ce n'est pas là un moyen détourné dont se servirait le gouvernement fédéral pour éviter de partager avec les provinces tout accroissement de son revenu.

D'autre part, l'importante majoration des taux d'imposition des biens transmis par décès est particulièrement alarmante. Les fermes et les petites entreprises familiales en souffriront sérieusement.

Cette majoration aura pratiquement pour effet d'empêcher le transfert d'un bien de père en fils et de précipiter ainsi la disparition des fermes et des entreprises familiales.

De même, les déclarations du ministre des Finances, selon lesquelles les provinces devraient assumer leurs responsabilités, tandis que le gouvernement fédéral se chargerait des siennes, ont quelque peu consterné le gouvernement de la Saskatchewan.





actuelle aux dépens du gouvernement fédéral, ni pour nous plaindre des injustices et des désavantages de la Confédération.

Un ancien premier ministre de la Nouvelle-Ecosse, feu l'honorable Angus MacDonald a déclaré un jour :

La gloire et la grandeur véritables d'une nation se reflètent non dans les subventions, non dans des écarts extrêmes de prospérité en un lieu et de dépression ou de pauvreté en un autre, mais dans un niveau général de bien-être qui assure non seulement des revenus aux gouvernements fédéral ou provinciaux, mais aussi le bonheur des habitants de toutes les régions du pays.

Je vous remercie, Monsieur, de votre amabilité.

*Le trésorier Provincial,*  
T. EARLE HICKEY.

J'aimerais maintenant traiter brièvement de la situation dans laquelle se trouvent nos municipalités.

Nous sommes pleinement conscients des responsabilités qui incombent aux provinces vis-à-vis des gouvernements locaux en vertu de la constitution. Il ne faut pas oublier que les gouvernements municipaux qui relèvent des provinces doivent assumer des responsabilités importantes et coûteuses. Nous savons tous que les problèmes auxquels doivent faire face les gouvernements municipaux sont complexes et embarrassants et qu'ils requièrent une solution de toute urgence. Dans tout le Canada, les municipalités estiment leurs revenus fiscaux insuffisants en regard de l'augmentation accélérée des dépenses courantes et des taux d'emprunt trop élevés ou même inabordable pour les grands projets essentiels, le crédit des municipalités ne pouvant pas soutenir ces emprunts sur le marché public. La plupart de nos municipalités se caractérisent également par une capacité contributive insuffisante. Les gouvernements locaux dépendent de plus en plus d'une assistance financière des provinces tant pour assumer leurs responsabilités actuelles que pour faire face aux nouveaux besoins qu'il leur faut satisfaire.

Nos municipalités vivent principalement grâce à l'imposition des biens mobiliers appartenant aux particuliers et grâce aux impôts frappant les biens immobiliers. L'impôt mobilier est limité, comme le sont toutes les formes d'imposition, par la capacité financière du contribuable de payer l'impôt. Dans l'Île du Prince-Édouard, ce problème se trouve aggravé par le faible niveau des revenus qui caractérise la province, comparative-ment à la moyenne canadienne.

À l'heure actuelle, la province fait tout ce qu'elle peut, étant donné ses ressources financières, pour aider les municipalités à résoudre leurs problèmes fiscaux. Malheureusement, la situation de ces dernières ne pourra pas être améliorée tant que la situation financière de la province ne le sera pas.

Il n'est que juste de souligner que les répercussions d'une croissance économique rapide se manifestent très fortement à l'échelon du gouvernement municipal. La province doit nécessairement faire face à des dépenses supplémentaires en ce qui concerne la construction de routes, de ponts, de bâtiments et ainsi de suite, mais les administrations municipales subissent le contre-coup de la croissance des agglomérations; cela les oblige à faire des immobilisations inévitables auxquelles elles ne peuvent faire face qu'en ayant recours à une assistance provinciale accrue parce que leurs propres sources d'impôts, limitées comme elles le sont aux impôts immobiliers, ont quasiment atteint, à mon avis, leur niveau maximum.

Il est par conséquent très important pour nous qu'une aide supplémentaire soit fournie au cours des prochaines années si nos municipalités doivent jouer le rôle qui leur a été assigné dans le développement de notre économie. Malheureusement, l'Île du Prince-Édouard ne pourra accroître son aide financière à ses municipalités que si le Gouvernement fédéral attribue une part plus importante des ressources fiscales à notre province.

### *Conclusion*

En conclusion, permettez-moi de rappeler que nous sommes prêts à collaborer de toutes les façons possibles pour assurer le succès de la présente conférence, progresser dans la recherche de solutions aux nombreux problèmes qui se posent à nous et s'efforcer de relever les défis qui sont lancés à notre pays et à ses provinces. Nous ne sommes pas ici pour "quêter" une assistance financière qui nous permettrait d'améliorer notre situation



Avant d'accepter quelque transfert que ce soit des programmes conjoints bien établis, l'Ille du Prince-Edouard souhaite analyser davantage les questions du partage des impôts et de la péréquation de façon que nous puissions juger de l'ensemble des arrangements financiers que nous pouvons conclure.

Nous appuyons les provinces qui s'opposent à ce que le gouvernement fédéral abandonne ses responsabilités financières relativement aux programmes conjoints essentiels, programmes qui ont été généralement dus, au départ, à des initiatives fédérales dans des domaines de juridiction provinciale. Le maintien du niveau national des services est de la plus haute importance et ce, particulièrement au moment où les provinces et les municipalités se trouvent fort embarrassées de maintenir les services mêmes les plus directement affectés par les projets de retrait du gouvernement fédéral.

Les programmes conjoints ont été initialement conçus par le Gouvernement du Canada pour assurer à tous les Canadiens un niveau minimum uniforme de services essentiels. Ces programmes ont été mis en oeuvre moyennant une participation supplémentaire considérable des provinces, indépendamment de l'état des finances provinciales à l'époque.

#### *Programmes conjoints*

Le régime fiscal nécessaire pour financer, à l'heure actuelle, les nombreux services et programmes d'expansion — ces programmes donnant lieu à d'énormes dépenses gouvernementales — devrait avoir pour effet de diminuer le moins possible le désir des gens de travailler, d'économiser et de contribuer au progrès et à l'expansion. Un tel régime fiscal devrait donc être équitable.

La perception de recettes, il doit en fait donner l'impression que les contribuables sont traités de façon équitable.

Bien que tout régime d'imposition doive être principalement orienté vers la

dans leurs industries.

l'économie, à stimuler la productivité et à encourager les Canadiens à investir davantage tout d'assurer aux provinces des ressources financières suffisantes pour qu'elles puissent faire face à leurs responsabilités constitutionnelles, lesquelles comprennent les services publics essentiels fournis par nos municipalités; un tel régime devrait servir à stabiliser

Nous croyons que, pour élaborer un régime fiscal solide, il importe d'abord et avant

dépenses actuelles. Nous sommes conscients des nombreuses anomalies, insuffisances et inégalités que comporte le régime actuel d'imposition au Canada, ainsi que de la nécessité d'une réforme qui profiterait à l'ensemble du Canada, à savoir le Gouvernement fédéral, les provinces, nos municipalités, les intérêts commerciaux et les particuliers. Nous abordons cependant avec la plus grande prudence toute réforme fiscale impliquant des changements importants qui modifieraient de quelque façon que ce soit la situation fiscale de notre province, à moins que des précautions suffisantes ne soient prises pour que nous ne soyons privés de nos revenus actuels sans recevoir un montant égal ou supérieur à nos dépenses actuelles.

projet de loi.

avant que le Gouvernement du Canada ne s'engage soit par un Livre Blanc, soit par un projet de loi. Nous sommes conscients des nombreuses anomalies, insuffisances et inégalités que comporte le régime actuel d'imposition au Canada, ainsi que de la nécessité d'une réforme qui profiterait à l'ensemble du Canada, à savoir le Gouvernement fédéral, les provinces, nos municipalités, les intérêts commerciaux et les particuliers. Nous abordons cependant avec la plus grande prudence toute réforme fiscale impliquant des changements importants qui modifieraient de quelque façon que ce soit la situation fiscale de notre province, à moins que des précautions suffisantes ne soient prises pour que nous ne soyons privés de nos revenus actuels sans recevoir un montant égal ou supérieur à nos dépenses actuelles.

placement de l'argent provincial. Quoi qu'il en soit, cela ne se fera pas avant quelques années.

Pour ce qui est de l'impôt, c'est un fait que l'assiette de l'impôt de la Province n'est ni très vaste, ni très lucrative et qu'augmenter les impôts pour disposer du montant de revenus requis constituerait un fardeau non seulement trop lourd, mais encore déraisonnable. Je tiens cependant à souligner à cet égard que nous avons entrepris une analyse détaillée des moyens d'utiliser notre assiette fiscale de façon plus efficace et nous sommes également en train de réviser tout notre système de gestion financière.

Nous résoudrions facilement notre dilemme si nous demandions simplement un rajustement de la formule de péréquation visant à fournir à la province de l'Île du Prince-Édouard 10 millions de dollars de plus par année et ce, pendant les cinq prochaines années. Une telle solution aurait le mérite d'être simple, mais elle ne serait pas particulièrement pratique. La formule de péréquation n'a pas été conçue pour régler les problèmes économiques régionaux et il est douteux qu'elle puisse jamais servir à une telle fin. D'autre part, il est également douteux que le Fonds de développement économique rural puisse fournir les ressources financières permettant de résoudre ces problèmes à long terme. Il est clair que l'adoption d'une formule conçue au départ en fonction des services publics ne suffit pas, mais qu'une nouvelle formule suivant laquelle on disposerait de moyens financiers pour mettre en oeuvre une politique générale et systématique d'expansion régionale serait souhaitable. Ce serait la seule façon d'étendre la responsabilité conjointe fédérale-provinciale au domaine de l'expansion régionale. Nous avançons cette proposition parce que nous ne croyons pas que le développement régional puisse être localisé par un programme à frais partagés qui ne serait pas directement intégré aux transactions fiscales et budgétaires provinciales. Il est inutile de dire qu'une telle conception des choses ferait disparaître à la longue la nécessité des paiements de péréquation sous la forme que nous avons connue ces dernières années.

Au cours des deux dernières années, la Province, en accord avec le Gouvernement du Canada, a effectivement élaboré les fondements d'une telle formule d'expansion, mais dans un contexte économique plutôt que simplement financier. Les besoins économiques étant déterminés, des projections des revenus et des dépenses délimiteront également les insuffisances de la capacité contributive à l'échelon provincial. Dans notre cas, on estime ce manque à quelque 10 millions de dollars par année et c'est pourquoi nous proposons aujourd'hui que la méthode que nous avons utilisée serve de modèle quant à la répartition des dépenses fédérales dans le domaine du développement régional.

Entretiens, si le Fonds de développement économique rural ne peut pas combler le déficit financier dont nous avons fait état, nous demanderons au Gouvernement du Canada de nous fournir immédiatement ce montant sous forme d'une subvention économique spéciale de péréquation. Nous disposerions ainsi des moyens financiers nous permettant d'assurer la poursuite de notre programme tant que le nouveau ministère du Développement rural n'aura pas décidé en toute connaissance de cause d'appliquer cette méthode à toutes les régions d'expansion lente et de disparité économique au Canada.

## *Réforme fiscale*

Lors de la réunion tenue en janvier 1968, toutes les provinces ont été invitées à présenter de façon succincte leurs points de vue respectifs au sujet des propositions de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Cette position du Gouvernement a été consignée dans le mémoire provincial du 10 janvier 1968. Dans notre exposé, nous avons exprimé nos vues sur le rapport Carter et le programme projeté de réforme fiscale. Nous avons également souligné que nous nous préoccupions grandement des répercussions que



- c) les moyens servant à obtenir des recettes et l'incidence de leur perception sur les habitants de la province;
- d) le partage des responsabilités relativement à la perception des recettes et aux dépenses entre la province et nos administrations locales;
- e) le niveau des paiements de transfert remis par le Gouvernement du Canada au trésor provincial.

J'ai déjà fait savoir antérieurement que la province de l'Île du Prince-Édouard s'est fermement engagée à mettre en oeuvre un vaste programme d'expansion générale. Ce programme constituera sans doute la première expérience canadienne dans le domaine de la planification et de l'organisation de la politique provinciale et, parce qu'il s'appliquera à la quasi-totalité des dépenses publiques, il comprendra de grands projets d'expansion d'envergure dans les secteurs des ressources, aussi bien que des adjonctions aux infrastructures et à la capacité productive, dans les secteurs de l'industrie manufacturière et de l'exploitation des ressources. Ces programmes seront reliés, et de fait ils le sont déjà, aux activités relevant des services sociaux, principalement dans le domaine de l'enseignement. Je dois souligner que, dans tous ces domaines, nous tentons délibérément d'améliorer la qualité et l'efficacité de presque toute la gamme des services publics dispensés par le gouvernement de l'Île du Prince-Édouard. La structure de nos institutions se trouvera ainsi modifiée et, dans certaines régions, ces modifications ont déjà été annoncées comme relevant de la politique gouvernementale. En outre, je tiens à souligner que la nécessité d'établir ces dernières parties du programme démontre bien que la formule de répartition n'a pas permis de réduire la disparité existant entre les niveaux des services publics dans tout le pays. De fait, on pourrait soutenir qu'au cours des années, ces formules n'ont même pas atteint leur objectif théorique qui consistait à maintenir constantes ces disparités; il est hors de doute qu'une détérioration relative s'est produite.

Certain secteurs des services continueront évidemment à être assurés en dehors du programme d'expansion et ils seront nécessairement maintenus. Cependant, dans la répartition globale de ses ressources financières, la Province devra accorder la priorité aux besoins financiers liés au programme d'expansion et, en particulier, à l'enseignement. Pour évaluer ces besoins, nous avons travaillé en étroite collaboration avec plusieurs ministères du Gouvernement du Canada et nous avons déjà soumis des demandes au Fonds de développement économique rural afin de satisfaire en partie à nos besoins financiers. Cependant, même si elle retire un montant assez important de cette source, la province aura encore besoin de fonds supplémentaires qui dépassent sa capacité contributive actuelle. On estime très prudemment la portée de ce déficit à un strict minimum de 10 millions de dollars annuellement au cours des cinq prochaines années.

Telles sont, par conséquent, les dimensions de notre problème qui pourra paraître négligeable suivant les critères de bon nombre des provinces plus importantes du Canada, mais qui est suffisant pour nous causer présentement beaucoup de souci. Nous avons évidemment examiné les possibilités qui s'offrent à la Province pour satisfaire à ces besoins, mais celles-ci sont très limitées. En principe, nous pourrions recourir à un programme combinant une augmentation des impôts à un financement déficitaire accru en vue de combler cet écart de revenus; toutefois, je suis sûr que l'on ne s'opposera pas à notre intention d'augmenter notre taux d'emprunt.

Dans l'avenir immédiat, nous rechercherons nécessairement sur les marchés monétaires les possibilités de convertir notre dette à court terme plutôt que d'augmenter notre dette globale. Nous sommes néanmoins prêts à emprunter en temps opportun pour financer certains secteurs de notre programme d'expansion, ce qui constituerait un bon

personnel et deux tiers de l'impôt sur les sociétés, mais nous ne sommes pas d'accord sur le projet de retrait de certains programmes de participation en échange de 17 points de l'impôt sur le revenu parce qu'une telle modification porterait atteinte, à notre avis, à la capacité du Gouvernement du Canada de se servir de l'impôt sur le revenu comme d'un moyen fiscal efficace.

#### *Accords financiers*

Nous appuyons le principe de la péréquation en ce qu'il permet aux provinces pauvres de bénéficier au moins d'un niveau minimum de services publics.

Je tiens à préciser, Monsieur le président, que nous ne prétendons pas pouvoir offrir, grâce aux subventions de péréquation, un niveau de services comparable à celui qui est offert dans la province la plus riche du Canada.

J'ai fait part, en termes généraux, de l'attitude de notre province vis-à-vis des accords fiscaux actuels lors de la réunion du Comité du Régime fiscal tenue en septembre 1966 et j'ai exposé notre position de nouveau lors de la réunion tenue en octobre de la même année. Permettez-moi d'exposer encore très brièvement nos vues fondamentales sur le sujet.

Plus nous étudions la question des accords fiscaux et les résultats des divers types de formules proposées pour parer aux disparités économiques régionales entre les richesses, les ressources et les besoins, disparités qui entraînent des inégalités considérables dans les revenus et les capacités contributives des provinces, plus nous sommes convaincus qu'aucune formule ne peut avoir pour effet de dédommager la province de l'Île du Prince-Édouard relativement aux disparités des ressources naturelles, de la concentration industrielle et de l'éloignement des marchés. En outre, nulle formule de portée générale ne peut tenir compte réellement des problèmes fiscaux de notre province et de notre aptitude à répondre aux demandes sans cesse croissantes de services provinciaux conformes aux normes requises par la société moderne.

Nous soutenons toujours que tout régime fiscal fédéral provincial devrait tenir compte des points suivants:

- a) l'économie provinciale, son évolution passée et à venir;
- b) la croissance et l'expansion des responsabilités et des services gouvernementaux;
- c) l'état financier et les besoins fiscaux des provinces;
- d) l'autonomie des provinces et
- e) les responsabilités tant constitutionnelles que financières du gouvernement.

On reconnaît que les relations fiscales devraient tendre à l'unité et à l'égalité. Nous n'avons qu'à nous rappeler que les revenus fiscaux fédéraux sont la conséquence de l'effort collectif de toute notre population et qu'ils devraient être répartis de façon à égaliser les normes des services entre les provinces.

La capacité de notre province à établir et à maintenir des normes acceptables de services repose en grande partie sur les points suivants:

- a) le niveau général du revenu de la province;
- b) la volonté d'affecter une proportion croissante de ce revenu au financement de ces dépenses;



Avant de conclure cette partie de notre mémoire, je veux vous faire part des vues qu'ont exprimé les membres de la Commission Rowell-Sirois dans leur rapport, à savoir "qu'il est nécessaire de rejeter l'hypothèse suivant laquelle des versements par tête égaux assureraient l'égalité réelle des situations fiscales".

Compte tenu de cette conclusion et pour divers motifs que nous connaissons tous déjà, les accords actuels conclus entre l'autorité fédérale et les provinces devraient être remaniés afin de pourvoir de façon plus complète aux besoins de toutes les provinces.

L'étude du Comité du Régime fiscal a démontré clairement que l'écart entre les besoins municipaux-provinciaux et les sources de revenus offertes aux gouvernements régionaux s'élargissait à un rythme accéléré et que les besoins municipaux-provinciaux s'accroissaient plus rapidement que ceux qui relevaient de la compétence fédérale; par conséquent, notre seul espoir réside dans une amélioration immédiate des accords fiscaux.

En outre, à notre avis, le nouvel accord devrait garantir qu'aucune province ne recevra moins du gouvernement fédéral en une année, en vertu du nouvel accord, qu'elle n'aurait reçu si les accords présentement en vigueur avaient été prorogés durant l'année en question.

### *Partage des impôts*

Quoique nous soyons heureux de recevoir toute portion supplémentaire des revenus fiscaux, nous soutenons que le Gouvernement du Canada doit être assez fort pour s'acquitter de ses responsabilités envers l'ensemble du pays.

Nous ne sommes pas indifférents aux besoins en revenus du gouvernement fédéral, mais nous croyons qu'on devrait procéder à une répartition plus juste et plus pratique des impôts ordinaires, à l'avantage des services municipaux et provinciaux. D'après les projections du Comité du Régime fiscal, les domaines actuels d'imposition sont mal répartis et il y aurait lieu de faire une nouvelle répartition à l'avantage des provinces.

Permettez-moi d'énoncer une fois de plus deux des principes qui devraient, à notre avis, servir de fondement aux accords fiscaux fédéraux-provinciaux;

- 1° Le Gouvernement fédéral et chacune des provinces devraient disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives sans lever des impôts considérés comme indûment élevés par rapport aux impôts prélevés dans les autres provinces, compte tenu du niveau des services fournis par chaque province.
- 2° Les accords doivent respecter l'autonomie des provinces et préserver de ce fait, les responsabilités financières du gouvernement provincial. En termes plus précis, ils doivent permettre que soient effectués des transferts fiscaux au profit des provinces à faible capacité contributive.

La province de l'Île du Prince-Édouard appuie la proposition du gouvernement fédéral en vertu de laquelle le délai mettant un terme aux ententes visant la perception des impôts devrait être supprimé et remplacé par une disposition permettant à une province ou au Canada de mettre fin à l'entente après avoir donné le préavis requis. Nous proposons également que les ministres des Finances discutent, au moins tous les deux ans, lors de leurs réunions ordinaires, des termes des ententes conclues entre le Canada et chacune des provinces relativement à la perception des impôts, à l'occasion d'un examen approfondi des accords financiers fédéraux-provinciaux et, en particulier, du partage des sources de revenus.

Nous sommes également prêts à appuyer la proposition suivant laquelle le gouvernement fédéral ne retiendrait pas moins de 40 p. 100 de l'impôt sur le revenu



Nous appuyons ceux qui soutiennent que nous devons reconcilier les sources de revenus avec les dépenses de façon plus efficace et plus juste, aux trois échelons du gouvernement, de façon que les gouvernements disposent des ressources financières suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités. L'étude du Comité du Régime fiscal avait comme premier objectif de trouver une méthode ou des dispositions permettant de combler l'écart entre les exigences fiscales et la capacité contributive des onze gouvernements.

En vertu du régime actuel, la péréquation se fait d'après la moyenne nationale per capita des revenus provenant de seize sources de revenus. Si l'on veut se conformer au principe de l'égalité des services, sur le plan national nous croyons que la péréquation, Monsieur le Président, et non pas la formule actuelle "des moyennes", doit s'effectuer en fonction du niveau provincial le plus élevé et en fonction de nos droits fondamentaux en tant qu'associés de la Confédération.

Si, par le passé, nous avons accepté une part inférieure à notre dû, il ne faut pas conclure à un acquiescement, mais seulement à l'acceptation d'une incapacité provisoire de réclamer nos propres droits.

En dépit de la formule actuelle de péréquation devant porter tous les revenus provinciaux à la moyenne nationale et de la nouvelle garantie minimum assurée à l'Île du Prince-Édouard, il faudra longtemps avant que notre province puisse réellement rattraper le reste du Canada. Parce que notre capacité contributive est depuis longtemps insuffisante, nous avons de plus en plus été refoulés à l'arrière. Il faudra tout probablement bon nombre d'années de péréquation en fonction du niveau provincial le plus élevé pour que nous atteignions le niveau de la moyenne nationale. Même si cela se produit, il est douteux que nous puissions combler le fossé qui s'est creusé après tant d'années d'insuffisance. La solution repose en grande partie sur le succès de notre programme général d'expansion. Il n'existe pas de solutions rapides et faciles aux problèmes de l'évolution de l'Île du Prince-Édouard. Nous avons cependant toujours affirmé qu'une proportion importante des versements de péréquation représenterait simplement un remboursement de nos propres fonds. Nous considérons également la péréquation comme une question d'équité et de justice et non pas comme une aumône ou une faveur. En tant que représentants du gouvernement provincial, nous l'estimons aussi essentielle à la marche de nos affaires.

La formule de 1966 élaborée par le Gouvernement du Canada met en lumière le fait qu'aucune équation unique ne peut répondre aux exigences de provinces aussi diverses que celles qui constituent le Canada.

Peut-être les besoins de toutes les provinces seraient-ils assurés pour les prochaines années si nous réexaminions quelques aspects de la formule actuel en vue de faciliter certaines améliorations que l'expérience a révélées souhaitables. On devrait accorder, par exemple, un "traitement spécial" à l'Île du Prince-Édouard durant la période de transition que traversera cette province défavorisée.

Nous sommes également d'avis et nous proposons que tout remaniement de la formule actuelle entraîne, en principe et en pratique, un nouveau partage des responsabilités et des recettes des municipalités.

Nos réunions antérieures ont grandement favorisé l'amélioration du cadre général de nos accords fiscaux. Bien que ce nouveau cadre ne réponde pas parfaitement à chacun de nos besoins individuels, nous connaissons tous des à présents nos points de vue respectifs et nous savons par expérience qu'il est possible de les concilier en ayant recours à un compromis quelconque. Il se peut qu'il n'existe aucune solution pratique permanente.

Lors de la Conférence tenue le 26 novembre 1963, le premier ministre du Canada a déclaré ce qui suit:

"Un fédéralisme sain et coopératif exige que les provinces soient fortes; il exige également à la tête du pays un gouvernement fort et actif, au Parlement duquel les Canadiens de chaque province comptent des représentants. Chaque gouvernement doit non seulement posséder les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités, mais aussi se trouver en mesure d'exercer ces pouvoirs.

La plupart des provinces ne peuvent être en mesure d'exercer leurs pouvoirs que si le concept de la péréquation trouve sa place dans un des accords fiscaux. Il est bien connu que mes collègues et moi-même préférons que la péréquation soit effective, non pas en fonction du niveau moyen de toutes les provinces, comme l'a décrété le Parlement en 1961, mais en fonction du niveau le plus élevé. Toutefois, nous ne nous cachons pas qu'un changement de cette nature et ses rapports avec les autres sources de revenus, soulèvent plusieurs points auxquels il faut trouver solution. Nous sommes disposés à étudier les divers aspects du problème de la péréquation dans le cadre d'un accord d'ensemble visant à améliorer le fonctionnement de notre régime fédératif conformément à l'esprit de notre constitution."

Nous reconnaissons l'importance d'un gouvernement fédéral fort, pouvant établir des politiques fiscales, monétaires et économiques. Pour ce faire, le gouvernement fédéral doit conserver la capacité d'exercer efficacement ses fonctions et assurer le contrôle marginal des impôts directs. Par contre, nous n'appuyons pas la prétendue théorie suivant laquelle toute assistance financière supplémentaire versée aux provinces affaiblirait le gouvernement fédéral.

Il en va de l'intérêt national que le Gouvernement du Canada reconnaisse les besoins prioritaires de la population du Canada, lesquels sont assurés par les provinces, et assure les provinces d'une part plus importante des domaines d'imposition communs afin de faire face à la hausse des coûts.

Certaines provinces désirent évidemment avoir la gestion complète des domaines d'imposition directe, communément désignés par l'expression impôts ordinaires, et elles veulent se charger tant de percevoir que de dépenser leurs propres revenus. D'autre part, il se trouve d'autres provinces qui souhaitent l'établissement d'un régime de subventions. Il n'existe pas de formule unique pouvant satisfaire les besoins de chacune de ces provinces. On doit cependant reconnaître la nécessité d'un régime de subventions quelconque au sein d'une économie qui présente autant d'inégalités que la nôtre.

Par le passé, on a déjà discuté longuement des droits respectifs du gouvernement fédéral et des provinces dans les différents domaines d'imposition.

Sir Thomas White a admis qu'en faisant son entrée dans le domaine de l'impôt sur le revenu en 1917, le Gouvernement du Canada violait l'esprit mais non la loi de l'accord sur la Confédération. Le champ de l'imposition directe a alors été partagé et il l'est toujours. Nous ne croyons pas qu'il soit possible ou avisé que le Gouvernement du Canada se retire complètement des domaines de l'impôt personnel ou de l'impôt sur les sociétés. Il faudrait reconnaître que ces champs d'imposition doivent continuer à être partagés et prôner un esprit positif de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le régime fédératif de gouvernement consiste en une association et pour que cette association puisse fonctionner efficacement, il faut qu'elle soit une association pratique. Faisons preuve de réalisme à ce sujet et cessons de discuter sans fin quant à savoir qui est en droit ou ne l'est pas. Somme toute, les impôts tant fédéraux que provinciaux proviennent de la même source, les contribuables canadiens.



manufacturière, le tourisme et de nombreux autres secteurs essentiels à l'avenir

économique de la Province.

Le plan ne pourra pas être pleinement réalisé avant dix ou quinze ans. Il y aura évidemment des défis à relever, mais notre population a déjà prouvé qu'elle pouvait se surpasser et nous sommes persuadés qu'elle le fera de nouveau.

Une fois le programme général d'expansion bien lancé, nous ne doutons pas que nos efforts seront couronnés de succès, mais en mettant les choses au mieux, ces efforts ne peuvent pas entraîner un changement immédiat de notre situation. Pour tout dire, nous envisageons un progrès et une croissance économiques qui dépasseraient, à certains égards, le niveau atteint dans d'autres provinces. . . Le moins que nous puissions espérer, c'est que les mesures et les projets proposés favoriseront une réduction des disparités entre les normes et les niveaux des services sur le plan de l'expansion économique. Durant la période de transition, une assistance financière supplémentaire du Gouvernement du Canada sera nécessaire.

De fait, le Gouvernement de l'Île du Prince-Édouard fait tout en son pouvoir et continuera de le faire pour relever le niveau de l'économie; nos progrès n'en demeureront pas moins lents durant toute la période des "vaches maigres".

Permettez-moi de dire, monsieur le président, que nous ne laissons aucune place à la timidité dans l'Île du Prince-Édouard: nous poursuivons notre croissance économique dans un esprit d'audace et de perspicacité. Nous sommes fiers de la Confédération et fiers du Canada.

Je suis certain que tous les membres de cette grande famille qu'est le Canada, même s'ils se querellent fréquemment, comme la chose se produit parfois dans les familles, conserveront malgré tout une loyauté totale les uns envers les autres et il n'est que naturel de supposer un partage équitable au sein de cette famille, les forts protégeant les faibles, de façon que tout le groupe tende d'un commun accord vers l'harmonie, l'avancement et le progrès.

Les habitants de l'Île du Prince-Édouard souhaitent sincèrement soutenir les intérêts de leur province, celle-ci faisant partie intégrante du Canada, et ils désirent favoriser la croissance de leur province dans le cadre de cette union.

Au cours de sa longue histoire, notre Province a fait de nombreuses expériences, mais elle n'a jamais connu les répercussions d'un grand programme d'expansion général. En s'engageant résolument dans un tel programme, le Gouvernement de l'Île du Prince-Édouard est parfaitement conscient du fait qu'un plan d'expansion n'assure pas en soi le succès de la lutte à mener, la solution des problèmes ou la réussite finale. Une telle assurance ne peut venir que de la compréhension individuelle des besoins, de l'acceptation des responsabilités et de l'entière participation aux programmes futurs. En déterminant des objectifs et en rédigeant un plan, nous n'avons fait qu'un pas vers le nouvel avenir de l'Île du Prince-Édouard.

### *Relations fiscales fédérales-provinciales*

#### *Généralités*

Je n'ai pas l'intention d'absorber le temps dont vous disposez pour définir la capacité contributive ou la meilleure façon pour une province de recueillir l'argent nécessaire au maintien des services. Nous avons déjà établi ces définitions lors des réunions précédentes. Le point de vue de l'Île du Prince-Édouard quant aux principes et aux modalités des accords financiers est bien connu. Il a déjà été exprimé à maintes reprises.

économiquement accessible ou utile. En ce cas, il appartient aux gouvernements de trouver des solutions de rechange. Il faut, par conséquent, consacrer des sommes beaucoup plus importantes à la recherche scientifique et technique ainsi qu'à l'enseignement et à la formation de notre population.

Les disparités régionales du revenu constituent un autre problème. Nous savons tous qu'il existe de grandes différences entre les revenus et les possibilités économiques des diverses régions du Canada. Le Conseil économique du Canada nous affirme que ces disparités ne sont pas en voie de régression.

L'importance des disparités dans la capacité contributive des différentes régions du Canada est mise en lumière par l'ampleur des paiements de péréquation présentement versés aux provinces par le Gouvernement fédéral.

Un examen du revenu personnel par tête dans les provinces fait clairement ressortir cette disparité de capacités contributives.

## REVENU PERSONNEL PAR TÊTE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE, 1961-1967

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>dollars</i>							
Terre-Neuve, . . . . .	934	959	1,017	1,083	1,195	1,327	1,424
Ile du Prince-Edouard . . . . .	962	1,037	1,093	1,211	1,339	1,385	1,532
Nouvelle-Ecosse, . . . . .	1,197	1,252	1,306	1,379	1,513	1,614	1,790
Nouveau-Brunswick, . . . . .	1,064	1,114	1,163	1,272	1,423	1,533	1,658
Québec, . . . . .	1,383	1,453	1,506	1,608	1,755	1,893	2,069
Ontario, . . . . .	1,843	1,929	2,021	2,120	2,275	2,440	2,624
Manitoba, . . . . .	1,513	1,686	1,685	1,799	1,925	2,074	2,317
Saskatchewan, . . . . .	1,222	1,695	1,867	1,685	1,974	2,245	2,183
Alberta, . . . . .	1,595	1,704	1,750	1,799	2,002	2,241	2,372
Colombie-Britannique, . . . . .	1,813	1,891	1,981	2,079	2,287	2,449	2,579
Yukon et Territoires du Nord-Ouest . . . . .	1,324	1,250	1,293	1,357	1,512	1,674	1,795
Canada . . . . .	1,564	1,667	1,740	1,822	1,988	2,152	2,313

Source: Comptes nationaux de 1967, publiés en septembre 1968

Nous croyons que, sans ces données générales, nous ne pourrions pas vous exposer les problèmes qui se posent à l'Ile du Prince-Edouard et vous faire part des mesures que nous avons adoptées pour surmonter ces inconvénients.

Nous sommes convaincus, je le répète, que la nécessité pour un gouvernement de se voir accorder des subventions par une autre n'est pas souhaitable et que l'on devrait tout faire pour supprimer les causes qui créent cette nécessité.

Notre Gouvernement s'est efforcé résolument d'améliorer le climat économique de l'Ile du Prince-Edouard en étudiant et en analysant les facteurs qui ont suscité nos insuffisances sur le plan économique ainsi que les moyens de remédier à la situation. Cela a abouti à l'élaboration d'un plan d'ensemble audacieux et coordonné portant sur l'utilisation possible des ressources de la Province. Ce vaste programme d'expansion concerne l'avenir de l'économie provinciale toute entière plutôt que celui d'un secteur unique à l'intérieur de la province. Il s'agit d'un programme d'action conçu pour créer des possibilités nouvelles et stimulantes dans la quasi-totalité des sphères d'activité de l'Ile. Il appartiendra aux habitants de l'Ile du Prince-Edouard de tirer le meilleur parti possible de ces possibilités. Ce programme est fondé sur l'hypothèse qu'il existe un potentiel non exploité dans l'Ile du Prince-Edouard. La mise en oeuvre de ce programme favorisera un grand essor dans l'agriculture, la construction domiciliaire, la pêche, l'industrie



Nos études nous ont amenés à la conclusion que l'industrialisation ne peut pas résoudre seule les problèmes des régions ou des zones à croissance lente. Les gouvernements fournissent déjà une aide constante aux régions défavorisées afin de faciliter le développement de nouvelles sources de revenus. Certaines régions ne disposent pas d'autres possibilités, advenant que la seule ressource dont elles dépendent ne soit plus

Nous avons étudié et examiné de façon approfondie les difficultés qu'éprouvent nos exploitations agricoles, les problèmes des ressources et de l'industrialisation, les problèmes qui se posent aux gouvernements municipaux et à certains services de bien-être social, ainsi que des questions relatives à l'enseignement.

Si nous voulons que notre croissance économique atteigne un niveau constant et élevé, nous devons établir des plans d'action qui élargiront tant notre capacité de production que les marchés ouverts à nos produits.

Puisque notre croissance provinciale est subordonnée aux progrès constants de nos municipalités, notre souci principal sera de favoriser les programmes locaux afin d'assurer l'amélioration continue des services locaux. Pour ce faire, nous devons nous-mêmes disposer, à l'échelon provincial, des moyens nécessaires.

considérablement le rythme de croissance de l'économie et de disposer d'une assistance fédérale accrue.

Pour porter ces services à un niveau supérieur, tant sur le plan de la qualité que de la diversité, pour assurer l'expansion future des services d'enseignement, de santé, des transports et des autres services essentiels, de même que pour participer aux nouveaux programmes qui seront éventuellement mis sur pied, il est indispensable d'accélérer

moyenne nationale.

Bien que ses décisions aient été fort bien pesées en matière de gestion et d'augmentation de taxes, notre province n'a pas pu financer son programme d'expansion sans augmenter considérablement sa dette de capital. Au cours des dix dernières années, la dette (directe et indirecte) par tête est passée de \$247 à \$982. De même, nos dépenses (dépenses ordinaires et dépenses en immobilisations) ont augmenté hors de proportion avec le rendement des impôts, tandis que nos services sont demeurés inférieurs à la

prélèvements dans les régions où l'économie est plus prospère et plus soutenue. faible rendement en moyenne sont beaucoup plus graves que ne le seraient de semblables répercussions de ces augmentations sur les sources de revenu produisant des impôts à les droits d'immatriculation des véhicules, jusqu'à un point de saturation. Les taxes de vente, augmenter sensiblement la taxe frappant l'essence, le tabac, et augmenter

Pour porter ces services à un niveau assez satisfaisant, nous avons dû augmenter nos

d'autres parties du Canada.

Dans de telles conditions, il est extrêmement difficile d'établir et d'améliorer nos services publics et de prendre de nouvelles décisions en fonction des progrès réalisés dans avenir rapproché une augmentation sensible des recettes provinciales.

d'ensemble et à d'autres éléments externes. On ne peut cependant pas prévoir dans un subordonné aux décisions prises à l'échelon national, à la situation économique est une dépendance importante de quelques produits d'exportation dont l'écoulement est interdépendance marquée entre les industries primaires et toutes les autres entreprises et Quoiqu'on ait constaté une part importante d'autarcie, il existe néanmoins une environ 58 p. 100 du revenu moyen dans la province où le revenu est le plus élevé. En outre, le revenu moyen, l'un des deux plus faibles du Canada, ne correspond qu'à production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles et des pêches. On sait généralement que l'économie de l'Île du Prince-Édouard repose sur la



Les coûts des services municipaux et provinciaux essentiels dans une région où les industries du secteur primaire dominent sont extrêmement élevés par rapport au rendement de n'importe quel niveau d'imposition.

Le représentant ici aujourd'hui toutes les classes de notre population, le fermier, le pêcheur, l'homme d'affaires, le propriétaire et le contribuable foncier qui, tous ensemble dans la province et les municipalités, supportent la charge financière de plus en plus lourde des services essentiels.

### *Les repercussions de la situation économique sur l'état des finances de la province*

Les progrès ne se réaliseront cependant pas automatiquement. Le gouvernement devra prendre l'initiative d'établir une direction, des objectifs et des priorités et ce, pour trois motifs. Premièrement, des rajustements importants sont en voie de réalisation dans les entreprises du secteur primaire et dans certains secteurs de l'industrie manufacturière qui se caractérisent toujours par une faible productivité, de faibles revenus et une forte variation saisonnière de l'emploi. Un tel processus de rajustement doit être encouragé de façon positive pour qu'à long terme, ces industries puissent soutenir la concurrence. Deuxièmement, il faut prévoir le recyclage des personnes qui auront été destituées par suite du réaménagement de certaines industries. Les possibilités de recyclage peuvent se présenter sous forme de cours de formation, de primes à la mobilité ou, évidemment, de nouveaux emplois. Ceci ne peut pas se faire sans prévoyance et sans planification. Troisièmement, bon nombre des possibilités de croissance économique dans l'île du Prince-Edouard ne pourront être pleinement réalisées que si elles sont prévues, préparées à longue échéance et fortement stimulées. Pour tous ces motifs, il est essentiel d'élaborer le plus tôt possible un vaste programme d'expansion pour la province. Je traiterai de ce programme de façon plus détaillée ultérieurement. Auparavant, j'aimerais souligner quelle influence exerce l'économie sur la situation financière de la province.

Un mouvement de croissance économique a cependant été amorcé dans l'île du Prince-Edouard et il devrait se poursuivre. Les possibilités sont certainement nombreuses. Les perspectives d'écoulement de bon nombre des produits agricoles cultivés en quantité dans la province sont excellentes. Le potentiel des ressources forestières est loin d'être suffisamment exploité. Les progrès de la grande pêche (hauturière) sont prometteurs. Dans l'industrie manufacturière, les secteurs de transformation des aliments, du poisson et du bois pourraient être considérablement développés. L'expansion de l'industrie du tourisme devrait se poursuivre indéfiniment. On examine actuellement la possibilité d'installer de nouvelles canalisations d'énergie électrique et d'établir de nouveaux services de transport entre l'île et le continent. Le système d'enseignement fait l'objet d'une réforme. Un réseau routier de qualité supérieure est en construction. Les études et les projets du gouvernement en matière de croissance économique n'ont jamais été aussi vastes. Il est évident que bon nombre des facteurs nécessaires à une croissance vigoureuse sont présents.

L'agriculture ne tombe pas sous le coup de ce régime d'assurance et que ce secteur constitue un "emploi" relativement plus important dans l'île du Prince-Edouard. c'est-à-dire supérieures de 56 p. 100 au chiffre correspondant pour le pays, bien que d'assurance-chômage par tête pour l'île du Prince-Edouard en 1964 était de \$28, c'est-à-dire 63 p. 100 seulement du chiffre correspondant pour le pays. Les prestations d'investissements de capitaux par tête pour l'île du Prince-Edouard étaient de \$402, qu'à 60 p. 100 du salaire moyen dans l'ensemble du pays. En 1965, les projets du Prince-Edouard; ce dernier a déclaré que le salaire moyen provincial ne correspondait

accentués dans l'Île du Prince-Edouard parce qu'il s'agit d'une île et que sa superficie est restreinte.

Il est facile de démontrer que l'économie de l'Île du Prince-Edouard a connu quelque expansion, mais il est tout aussi facile de démontrer que la situation relative de la province n'a pas progressé assez rapidement. Ces dernières années, notre province a toujours occupé l'avant-dernier rang sur la liste des associés de la Confédération canadienne; à long terme, nous avons subi une régression relative après avoir connu une situation à peu près égale à celle des autres provinces.

L'accroissement du revenu a été minime et s'est amenuisé énormément du fait de la hausse des coûts aussi bien que de celle des prix; nos insulaires ont continué d'émigrer par milliers vers d'autres régions du Canada, en quête de débouchés inexistant dans l'Île; les gouvernements municipaux et provinciaux ont dû faire face au problème de l'insuffisance, tant absolue que relative, du rendement des impôts et par conséquent, à des difficultés financières constantes. Cependant, ni les besoins du gouvernement, ni ceux des habitants de l'Île du Prince-Edouard n'ont enregistré de baisse correspondante; les coûts afférents à l'enseignement, à la santé et au bien-être n'ont pas cessé d'augmenter, tant en ce qui concerne la nature des services offerts que la qualité de ces services.

### *De ce fait, le degré de notre dépendance financière du gouvernement fédéral s'est nécessairement accru.*

Non seulement de telles conclusions sont-elles valables pour la période en cours, mais elles semblent malheureusement devoir l'être également pour le proche avenir. Les secteurs primaires de l'économie se livrent une concurrence de plus en plus forte; l'exploitation des ressources de base deviendra sans cesse plus difficile — en raison de la concurrence — dans le secteur des pêcheries et la technologie amplifiera dans certains cas les désavantages de notre situation géographique; le volume de la production agricole est demeuré quasiment inchangé depuis plus de dix ans. En outre, la concurrence qu'on se livre pour attirer les entreprises manufacturières devient plus intense et extrêmement coûteuse. L'industrie du tourisme, tout en étant l'un des principaux éléments des revenus locaux, menacera sérieusement les ressources financières et matérielles de l'Île si les taux de croissance actuels se maintiennent.

Pour tous ces motifs, nous ne devons pas nous laisser induire en erreur par les modestes progrès des dernières années; ce faisant, nous projeterions ces améliorations indéfiniment dans l'avenir. Nous laissons ainsi dans l'ombre les problèmes et les besoins et favoriseraient notre tendance à la désillusion.

Les conséquences des désavantages économiques transparaissent dans la plupart des statistiques économiques de la province. L'accroissement démographique a été inférieur à 7 p. 100 de 1901 à 1967.

Le rapport rural/urbain de l'Île du Prince-Edouard, 68/32, représentait en 1961 exactement l'inverse du rapport rural/urbain du pays et équivalait à la situation existant au Canada de 1901 à 1911. En 1961, la proportion des effectifs ouvriers de l'Île du Prince-Edouard affectés aux industries primaires de l'agriculture, de l'exploitation forestière et de la pêche, à savoir 33,4 p. 100, représentait plus du double du pourcentage correspondant pour le Canada, soit 12,1 p. 100. D'autre part, l'industrie manufacturière n'a employé que 8,8 p. 100 de la main-d'œuvre de l'Île du Prince-Edouard en 1961 comparativement à 21,7 p. 100 au Canada. Chacun sait naturellement que le taux de rentabilité de l'emploi dans les entreprises du secteur primaire est inférieur à celui qui s'applique aux entreprises manufacturières. Un discours récent du professeur Joseph O'Connell de St-Dunstan nous fournit quelques preuves à cet effet, relativement à l'Île



nos municipalités, celles-ci sont toujours aux prises avec de graves difficultés financières. Le coût des services municipaux essentiels, tout comme celui des services provinciaux, est sur le point de dépasser la capacité contributive des citoyens et ceux-ci ont besoin d'aide. Nous avons tous des problèmes à régler. Nous sommes réunis aujourd'hui pour faire part de nos expériences, et non seulement pour exposer nos propres problèmes, mais aussi pour prendre connaissance des problèmes d'autrui et les étudier.

Chacun à ses propres idées quant à ce qui lui convient le mieux. En ce qui nous concerne, nous avons des idées bien précises sur ce qui convient le mieux à l'Île du Prince-Édouard en particulier.

Peut-être comprendrait-on mieux la situation si j'exposais brièvement les problèmes auxquels nous avons dû faire face dans l'Île du Prince-Édouard et les mesures que nous avons prises pour les résoudre.

Je tiens à souligner auparavant que les subventions ou les allocations ne constituent pas une solution définitive à nos problèmes. Indirectement, ces secours profitent de quelque façon à notre population. Ils nous permettent d'étendre ou d'améliorer certains des services si importants qui relèvent de la juridiction provinciale mais, en dernière analyse, ce qui profite le plus à la population, à longue échéance, c'est une situation généralement prospère au pays. C'est ce à quoi nous songeons lorsque nous affirmons que, tout en comportant de grandes responsabilités, l'expansion de l'industrie et l'exploitation des ressources naturelles créent des demandes de nouveaux services, demandes qui sont quelquefois difficiles à satisfaire.

Chaque année qui passe complique davantage le processus du progrès et de la croissance économiques: l'évolution de la technologie crée de nouvelles industries, mais détruit les anciennes; les nouvelles configurations des échanges et des tarifs mondiaux donnent une nouvelle orientation aux débouchés commerciaux et les revenus disponibles joints aux moyens de communications complexes multiplient toute la gamme des besoins de l'homme et modifient l'essence des valeurs sociales.

A une époque où tout évolue, l'économie provinciale doit nécessairement se développer à un rythme assez soutenu pour faire profiter la population de la province de tous les avantages de la croissance économique qui existent généralement au sein de la société canadienne. Du même coup, une adaptation et une réaction positives de l'homme sont nécessaires; il lui faut s'adapter aux nécessités de l'évolution.

### *Economie provinciale*

Sur le plan économique l'Île du Prince-Édouard demeure l'une des parties les plus défavorisées de la région de l'Atlantique. Un tel état de choses subsiste, en dépit des progrès importants qui ont été réalisés dans la province au cours des dernières années.

Les raisons du taux de croissance économique insuffisant qu'a connu par le passé l'Île du Prince-Édouard sont bien connus. Ils sont généralement les mêmes dans toute la région de l'Atlantique, à savoir des ressources relativement restreintes au départ, l'isolement géographique relatif et l'éloignement des principaux marchés, le manque de moyens de transport appropriés et l'attrait puissant qu'exercent sur nombre de travailleurs locaux les plus entreprenants et sur les ressources en capital les autres régions et leurs possibilités d'investissement. Ces motifs communs sont particulièrement

## Déclaration de l'Île du Prince-Edouard

HONORABLE T. EARLE HICKEY

Trésorier et Secrétaire provincial

à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

### *Introduction*

Monsieur le président, Messieurs, je me réjouis de l'occasion qui m'est offerte de vous rencontrer, vous-même et les représentants des diverses provinces, afin de discuter de façon ouverte et amicale des moyens de financer les services que tous les gouvernements doivent offrir à leurs populations.

C'est pour moi un honneur et un plaisir, Monsieur le président, au nom du Gouvernement de l'Île du Prince-Edouard, de vous accueillir, en qualité de président de cette conférence. Votre tâche de président de la présente Conférence est très lourde, très difficile et de la plus haute importance à ce moment précis de l'histoire du Canada. Nous avons de bonnes raisons d'envisager l'avenir avec confiance et optimisme. Nous ne devons pas, par ailleurs, manifester de la complaisance. La présente Conférence nous fournit l'occasion d'étudier de nouveau notre position, non seulement en vue de répondre aux besoins les plus pressants, mais encore pour asseoir fermement le progrès, l'évolution et la prospérité de demain.

Je tiens à vous assurer tous que, même si j'insiste beaucoup sur les besoins financiers de la province de l'Île du Prince-Edouard, je n'oublie pas les lourdes responsabilités qui incombent au Gouvernement du Canada. Nous reconnaissons également que toutes les provinces ont leurs propres responsabilités à assumer. Notre principal objectif, au cours de cette Conférence, sera de conclure des accords financiers permettant à chaque province d'assurer à ses habitants un niveau convenable de services essentiels.

Compte tenu des différents niveaux de richesses et de développement et, par conséquent, des différentes capacités contributives, toutes les provinces ne peuvent pas offrir à leurs populations un tel niveau minimum de services. Il n'en demeure pas moins que ce sont les provinces et leurs municipalités qui doivent fournir les services qui touchent le plus directement à la vie quotidienne des gens: l'enseignement, les ponts et chaussées, les services de santé, les services d'incendie et de police, les hôpitaux, les établissements de bien-être, social etc. En dépit des nombreuses subventions accordées à









- Routes vers les ressources naturelles
- Accords forestiers
- Services de santé des Indiens
- Organisation des mesures d'urgence
- Inventaire des terres du Canada
- Programmes de la loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, et du Fonds de développement économique rural
- Programmes de mise en valeur des prairies
- Programmes de mise en valeur des ressources
- Programmes de main-d'oeuvre

Il va de soi que le Manitoba apportera tout le concours possible aux dispositions pratiques qui viseraient à modérer et freiner la hausse des dépenses qu'entraînent ses divers programmes.

Nous soulignons encore une fois que nous ne tenons pas à nous abandonner aux récriminations ni à essayer sans cesse de rejeter la responsabilité sur l'autre côté. Notre but est de servir le contribuable canadien en résolvant les problèmes, en accomplissant les tâches nécessaires et en les accomplissant avant d'ajouter d'autres tâches à la liste. Nous avons l'intention de poursuivre une collaboration efficace avec le gouvernement fédéral. Nous croyons que cela est non seulement possible mais nécessaire. Le gouvernement du Manitoba, tout en étant résolu à ce que les faits soient exactement connus, s'emploiera en premier à chercher sans cesse des solutions positives aux problèmes.

Nous espérons que les entretiens qui vont se dérouler seront positifs et qu'ils nous orienteront dans la bonne direction. Les réunions du 4 et 5 novembre ne sont que des préliminaires. Notre tâche consistera à définir et à fixer les principes d'après lesquels les premiers ministres pourront ultérieurement prendre leurs décisions quant au partage des impôts, à la réforme fiscale, à la création et à la direction des programmes, et autres travaux qui intéressent ensemble tous les gouvernements. Nous prévoyons des réunions ultérieures des ministres des Finances et des ministres dont relèvent les divers programmes, où seront élaborées des directives qui permettront de mettre sur pied une politique budgétaire plus réaliste et plus propice à la coopération. Voilà une tâche commune primordiale pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, s'ils veulent répondre aux besoins de service et de progrès du peuple canadien.

Les programmes de traitement des maladies mentales et de la tuberculose, auxquels le gouvernement fédéral a refusé de contribuer, font parti du tableau des dépenses qui sont périodiquement présentées aux représentants du gouvernement fédéral.

Ce n'est évidemment pas la faute des provinces si les renseignements sur lesquels le gouvernement fédéral a fondé ses calculs sont incomplets. Au contraire, les représentants provinciaux ont souvent fait observer que ce sont les initiatives du gouvernement fédéral qui en réalité aggravent la hausse des frais.

Les initiatives du gouvernement fédéral au sujet de l'assurance santé sont encore une fois manifestement confirmées, — appuyées même, — par le ministre des Finances du Canada dans le discours du budget et dans les observations qu'il a présentées à la télévision nationale après le dépôt du budget à la Chambre des Communes. Sa prétention que l'assurance santé fédéral n'entraînera pas une forte hausse des dépenses est contraire aux faits et à l'expérience. A moins que le gouvernement fédéral ne change complètement son attitude et sa politique à cet égard, nous sommes forcés de prédire que le contribuable canadien aura encore des surprises désagréables.

Alors que le ministre des Finances du Canada appuie sur les grands programmes fédéraux-provinciaux sans limites, nous remarquons que le gouvernement fédéral se dégage constamment, presque toujours unilatéralement et sans aucune consultation sérieuse avec les provinces, de nombreux autres programmes à frais partagés, programmes pour la plupart commencés par le gouvernement fédéral. De fait, il y a longtemps que le gouvernement fédéral ajuste ses politiques aux dépens des gouvernements provinciaux.

Nous sommes obligés de trouver de nouveau revenu chaque fois que le gouvernement fédéral entreprend un programme à frais partagés. Nous sommes obligés de trouver de nouveau revenu chaque fois que le gouvernement fédéral se retire d'un tel programme. Même si cela a toujours été le cas, il semble que ces deux manières d'agir constituent maintenant les objectifs poursuivis par le gouvernement fédéral. Le discours du budget du 22 octobre ne fait que pousser beaucoup plus loin l'application de la politique fédérale qui consiste à se décharger d'autres responsabilités au frais des provinces.

Depuis un an au moins, des services nécessaires aux Indiens, services dont la Constitution attribue la charge au gouvernement fédéral, ont été laissés unilatéralement à la charge des provinces. Cela a été fait sans offrir aucune compensation raisonnable. De fait, le gouvernement fédéral insiste auprès des gouvernements provinciaux pour qu'ils contribuent encore davantage à la subsistance de la population indienne tout en se plaignant du coût croissant des programmes conjoints d'assistance sociale, d'assistance aux invalides. Une telle action unilatérale du gouvernement fédéral aggravera la hausse des dépenses hospitalières, la hausse du coût des services d'hygiène en général, la hausse des dépenses d'éducation, la hausse des dépenses d'assistance sociale.

Lorsqu'un programme aussi généralement utilisé que celui des travaux d'hiver est subitement abandonné, et sans consulter les provinces, il y a évidemment peu de chance d'instituer des programmes de remplacement. Le fait que nombre des personnes touchées soient d'origine indienne ou métisse aggrave la portée de la décision fédérale de mettre fin à un programme qui constituait pour eux un très utile moyen de ne pas relever de l'assistance publique. Nous ne saurions imaginer de moyen plus direct d'augmenter les dépenses d'assistance qu'un geste de cette nature.

Outre les grands domaines de l'hygiène, de l'hospitalisation, de l'éducation post-secondaire et de l'assistance sociale, il y a maintenant beaucoup d'autres programmes communs dont l'avenir est incertain ou auxquels le gouvernement fédéral a entièrement retiré sa contribution. Ces programmes sont les suivants:



contribuer à ces services. Il est donc très difficile pour nous de comprendre la logique d'une politique fédérale qui comporte l'institution d'un nouvel impôt fédéral appelé impôt de progrès social.

Une fois de plus, nous avons le devoir de nier l'accusation que les provinces aient causé les présentes difficultés financières du gouvernement fédéral. Non seulement le Manitoba a été le premier à imposer les restrictions et les économies les plus sévères aux services sociaux, mais il est disposé à rechercher jusqu'au bout les moyens d'augmenter sans cesse l'efficacité des services tout en diminuant la dépense. Nous sommes sérieux et nous appliquons des politiques sérieuses. Notre premier devoir, c'est envers nos contribuables et nos citoyens. C'est afin d'obtenir les moyens nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités que la province du Manitoba participe à toutes les négociations fiscales avec le gouvernement du Canada.

Les dispositions administratives permettant au gouvernement du Canada de percevoir, au nom des provinces, les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, prennent fin le 31 décembre prochain. Les accords de perception constituent les instruments au moyen desquels le gouvernement fédéral perçoit les impôts partagés pour les gouvernements provinciaux. Le gouvernement du Manitoba a toujours soutenu le principe du percepteur unique, partout où il est applicable, afin de garder au système fiscal le maximum d'efficacité et de simplicité.

C'est sous ce jour que nous allons examiner les accords sur la perception des impôts. Toutefois, le gouvernement du Manitoba souligne que les accords sur la perception ne constituent pas une fin en eux-mêmes. La fin que nous recherchons, c'est le partage équitable des impôts. Voilà la question primordiale à étudier dans les débats relatifs aux taxes et aux impôts.

Nous acceptons l'invitation du gouvernement fédéral aux provinces à étudier conjointement les facteurs qui causent l'augmentation des coûts des grands programmes d'assistance sociale auxquels contribuent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le ministre fédéral des Finances a coiffé une série de déclarations de ses collègues en fondant nettement sa politique financière sur le principe que les problèmes du trésor fédéral sont causés, sinon exclusivement, du moins pour la plus grande part, par les programmes qu'exécutent les gouvernements provinciaux.

Le ministre des Finances du Canada expose que son gouvernement est surpris du coût croissant de ces programmes. Il nous demande en particulier d'étudier avec lui, à cette conférence, le programme d'assurance-hospitalisation. Nous ne comprenons absolument pas que les ministres fédéraux puissent s'étonner que le coût de programmes comme celui de l'assurance-hospitalisation augmente et continue d'augmenter très rapidement. Toutes les études du Comité du Régime fiscal, montrent clairement que les provinces s'inquiètent de ce que le gouvernement fédéral sous-estime le coût des programmes et, de fait, fonde ses décisions sur des renseignements incomplets.

Les prévisions de dépenses complètes et détaillées du programme d'assurance-hospitalisation au Manitoba ont été communiquées régulièrement au gouvernement fédéral. Elles portent sur les cinq années à venir. Elles sont constamment tenues à jour.

Les autorités provinciales, au cours de leurs nombreux entretiens avec le gouvernement fédéral, ont insisté avec force sur la dépense croissante qu'entraîne forcément la nécessité d'augmenter le personnel, les services et l'équipement.



gouvernement fédéral a pris de nouveaux engagements et dans plusieurs cas a lié les provinces à ces engagements, les faits fondamentaux que constate ce rapport n'ont pas changé en ce qui concerne les gouvernements provinciaux et les municipalités. Leurs charges croissent. Les moyens qu'ils ont de s'en acquitter ne croissent pas au même rythme.

Ces derniers mois, le premier ministre du Manitoba n'a cessé de répéter que les gouvernements provinciaux et le gouvernement du Canada doivent négocier un partage plus réaliste et équitable du produit des principaux impôts directs. Appuyé par ses collègues de Saskatchewan et d'Alberta, il soutient qu'il faut conclure cette entente avant toute grande réforme fiscale. Il est hors de doute que le partage équitable et réaliste du produit des principaux impôts du Canada doit avoir la priorité.

Le ministre des Finances du Canada affirme que le gouvernement fédéral n'a plus rien à "donner" aux provinces. Il va plus loin. Il a encore une fois prélevé du fonds commun de fortes sommes en impôts pour le gouvernement fédéral, — c'est le plus fort prélèvement qu'on ait jamais imposé au contribuable canadien. Il l'a fait cinq mois complets avant le début de la prochaine année financière et avant que les gouvernements provinciaux n'aient pu déterminer leurs besoins.

Les principaux impôts en cause sont l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés. Ces impôts ne sont pas la propriété exclusive du gouvernement fédéral. D'après la Constitution, les provinces ont également droit au produit des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Dans l'intérêt général ces droits ont été mis en commun mais les provinces n'y ont jamais renoncé, ne les ont jamais cédés. Il est faux de donner à entendre que les provinces demandent des "dons" du gouvernement fédéral lorsqu'elles réclament une part plus équitable des revenus communs.

Nous rappelons encore les faits établis par les études conjointes sur la fiscalité impliquant à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les principales dépenses qu'ont à supporter les provinces découlent de leurs responsabilités constitutionnelles, non de programmes facultatifs. Il est prouvé qu'à l'époque moderne ces responsabilités et les dépenses qu'elles entraînent grandissent beaucoup plus rapidement que les dépenses que doit supporter le gouvernement fédéral.

Le ministre des Finances du Canada semble dire que les provinces peuvent imposer à leur gré, sans égard à la capacité de payer du contribuable canadien. Mais tout contribuable canadien est aussi un contribuable provincial. Nous ne croyons pas que la bourse du contribuable ordinaire soit inépuisable et nous ne croyons pas que les provinces appliqueraient une politique fiscale ou financière sérieuse en acceptant l'invitation que leur adresse le ministre des Finances du Canada d'amonceler les impôts au lieu de refaire correctement le partage, comme la nécessité en est évidente, des revenus actuels entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Il est très clairement établi que les principales charges des gouvernements provinciaux et de leurs municipalités ont une priorité réelle. Le gouvernement fédéral lui-même reconnaît cette priorité. Nous avons le droit d'exiger du gouvernement fédéral qu'il reconnaisse maintenant cette priorité, en se retirant des domaines fiscaux communs au bénéfice des gouvernements provinciaux. Il faut que ces concessions soient suffisantes pour donner aux provinces et aux municipalités les moyens de s'acquitter de la responsabilité foncière qui leur incombe d'assurer les coûteux services de progrès social du pays.

Le ministre des Finances du Canada a lui-même, dans le discours du budget du 22 octobre, souligné que c'est aux provinces qu'incombent les responsabilités de l'assistance sociale. Il est allé plus loin. Il a déclaré que le gouvernement fédéral devrait cesser de

## Déclaration du Manitoba

HONORABLE GURNEY EVANS

Ministre des Finances

à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

Pour traiter des complexes et graves questions concernant les ententes fiscales et financières fédérales-provinciales, il est très important de commencer par les faits. Le Manitoba n'aborde pas les conférences fédérales-provinciales dans une attitude d'affrontement avec le gouvernement fédéral. Ce que nous cherchons, c'est à résoudre les problèmes. Pour trouver les solutions, il importe d'aborder les tâches qui se présentent dans un climat de coopération et avec la résolution d'élaborer et d'appliquer des mesures sérieuses. C'est ce que le peuple canadien est en droit d'attendre. C'est ce que les citoyens de notre province attendent de nous. Les communautés de presse provocants, la série de défis croissants d'un côté ou de l'autre, dans une sorte de "guerre des informations", créent selon nous un climat malsain.

Les déclarations dans lesquelles les membres du cabinet fédéral, notamment le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor, prétendent que les provinces sont négligentes dans leur gestion des programmes auxquels contribue le gouvernement fédéral, ne sont pas conformes aux faits. Nous avons entendu une longue série de telles déclarations, couronnée le 22 octobre par le discours sur le budget fédéral, et les observations du ministre des Finances à la télévision nationale qui ont suivi le discours.

Le fait est qu'à l'égard des grands programmes à frais partagés auxquels le ministre fédéral des Finances donne tant d'importance dans ses déclarations, c'est le gouvernement fédéral qui a pris l'initiative de ces programmes. C'est le gouvernement fédéral qui en a fixé les règles d'exécution. C'est le gouvernement fédéral qui a donné l'impulsion et qui, de fait, dans bien des cas, a exigé l'exécution de projets et de services qui provoquaient forcément en grande part l'augmentation des dépenses. L'augmentation des dépenses intéresse les gouvernements provinciaux et leurs municipalités. L'augmentation des dépenses atteint tous les contribuables canadiens. Le Manitoba est résolu à continuer à faire tout en son possible pour résister aux pressions qui augmentent le coût des services publics.

Depuis deux ans le gouvernement du Canada et les dix gouvernements provinciaux sont saisis du rapport du Comité du Régime fiscal. Tandis que durant cette période le









Si cette proposition était adoptée par les provinces, elle pourrait conduire finalement à l'abolition du régime d'abattement fiscal. Avons-nous examiné les conséquences d'une telle mesure dans l'ensemble du pays? Il est évident que si les provinces doivent accroître leurs revenus pour réaliser leurs propres programmes, elles prendront davantage conscience de la nécessité d'établir des politiques d'austérité. Mais cela pourrait aussi mener à des anomalies fiscales, à une confusion des divers niveaux et taux d'imposition qui remplacerait le régime assez méthodique que nous connaissons actuellement.

C'est pourquoi il convient d'étudier soigneusement les conséquences possibles des propositions du gouvernement fédéral. Et cet examen nous ramène au point que j'ai mentionné plus tôt, monsieur le président. Ce que nous demandons, c'est une discussion fondamentale sur les priorités nationales, afin de les définir exactement et de les évaluer à leurs mérites respectifs. Nous devons aussi faire l'inventaire de nos propres obligations et des ressources dont nous disposons pour y faire face. C'est alors seulement que nous pourrions arriver à un partage équitable des recettes fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces, afin que chacun d'eux puisse assumer ses responsabilités.

Nous avons, par contre, des priorités fédérales et des priorités provinciales.

Je crois, pour ma part, que certaines priorités fédérales ne sont pas forcément priorités nationales. En réalité, ce sont les provinces qui sont constitutionnellement responsables dans la plupart des domaines considérés comme ayant la priorité à l'échelon nationale. Nous reconnaissons les intérêts du gouvernement fédéral dans ces domaines, mais lorsque la responsabilité initiale incombe aux provinces, leurs avis et leurs souhaits doivent être entendus — et écoutés — avant qu'une décision unilatérale soit prise quant à la solution nationale et collective à adopter.

Monsieur le président, le Nouveau-Brunswick demande que les membres de cette conférence entreprennent une étude détaillée des priorités fédérales et provinciales. Nous aimerions voir surgir de cette étude une liste et un regroupement des priorités nationales. Cette énumération et ce regroupement serviraient de point d'appui aux décisions à prendre dans le domaine des programmes à frais partagés. Cet exercice nous permettrait de distinguer l'essentiel des choses "presque" essentielles. Ces nuances devraient être établies avant d'appliquer des contrôles rigoureux à tous les programmes conjoints. Il faut que ces contrôles soient appliqués de façon sélective, mais avant cela il convient d'établir une liste de priorités valables.

Les onze gouvernements peuvent-ils arriver à décider de l'ordre des priorités nationales? Je le crois.

A la lumière du consensus obtenu, on pourra décider de la manière d'aborder le problème de l'augmentation du coût de divers programmes. Et ainsi, lorsque le coût d'un programme non prioritaire augmentera, nous n'aurons pas à nous inquiéter uniquement de la façon d'en payer les frais. Nous pourrions remettre en question la valeur du programme lui-même et libérer ainsi certaines ressources pour les priorités les plus importantes.

L'accord des ministres des Finances sur les priorités complèterait et faciliterait le travail de la Conférence constitutionnelle. Nous ne devons pas laisser les délibérations portant sur les questions constitutionnelles retarder notre étude des priorités. Ces deux objectifs doivent être poursuivis parallèlement.

Monsieur le président, grâce aux accords fédéraux-provinciaux, la province du Nouveau-Brunswick a progressé. Nous avons été heureux de recevoir les paiements de péréquation et les contributions des programmes à frais partagés pour certains services spéciaux, mais après avoir participé aux programmes conjoints, après les avoir développés, souvent grâce à l'aide fédérale, nous espérons que le gouvernement fédéral ne modifiera pas son attitude et ne décidera pas de laisser le Nouveau-Brunswick, et d'autres provinces, seuls à régler la note, pour ainsi dire.

En ce qui concerne la péréquation, le moment n'est-il pas venu de réviser notre méthode de calcul? Sommes-nous tous satisfaits du régime actuel? Même s'il est bon, je crois qu'on peut l'améliorer. Ne devons-nous pas établir la péréquation des impôts sur le revenu personnel et le revenu des sociétés qui ont été diminués pour aider au financement de l'éducation supérieure? Ne devons-nous pas envisager la possibilité d'inclure les revenus municipaux dans le régime? Il ne sera pas facile de répondre à ces questions, et le Nouveau-Brunswick croit que la recherche d'améliorations possibles n'est pas prématurée. Vous avez indiqué la possibilité d'augmenter nos impôts provinciaux en les portant au taux actuellement en vigueur au Manitoba et en Saskatchewan. Piètre consolation! Pour notre part, cela représenterait moins de 1 p. 100 d'augmentation de nos revenus totaux pour le présent exercice.

Déclaration du Nouveau-Brunswick  
HONORABLE L.G. DESBRISAY

Ministre des Finances  
à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres de Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

*Monseigneur le président,*

Le Nouveau-Brunswick est très heureux de l'occasion qui lui est offerte de faire connaître son point de vue sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux au moment où cette question préoccupe grandement tous les Canadiens, à la suite de la présentation du budget fédéral.

Je ne m'étendrai pas sur les propositions du dernier budget fédéral sauf pour dire que le Nouveau-Brunswick est quelque peu déçu de constater qu'Ottawa ne s'est apparemment préoccupé que de ses propres besoins en négligeant les besoins financiers urgents des provinces, se contentant de rechercher "notre collaboration active" pour freiner l'expansion des programmes à frais partagés.

Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il ne céderait pas de champ de taxation supplémentaire aux provinces. Et il l'a démontré en décrétant trois augmentations de taxes sur le revenu personnel au cours des deux dernières années, augmentations dont les provinces n'ont aucune part.

Au Nouveau-Brunswick, nous en sommes venus à la conclusion que la souplesse dans le domaine financier est chose du passé pour la plupart des provinces. Les coûts croissants dans les domaines de la santé, de l'enseignement et du bien-être social sont les premiers responsables de cette perte de souplesse dans la répartition. Nous ne prétendons pas qu'Ottawa méconnaisse nos difficultés, mais nous disons que le gouvernement fédéral ne manifeste guère de souci pour les engagements financiers collectifs des provinces. Bien que le gouvernement fédéral ne nous ait offert aucune nouvelle aide financière, Brunswick accepte l'offre du gouvernement fédéral de travailler en collaboration à l'étude de solutions à nos difficultés financières communes.

On a, monseigneur le président, beaucoup insisté dans les milieux gouvernementaux sur la nécessité d'établir des priorités. Le Conseil économique a même proposé que les gouvernements songent à établir des priorités *nationales*. Nous avons souvent entendu pareil langage dans les conférences de ce genre mais tout reste encore à faire.









fédéraux et provinciaux en fonction des obligations financières qui doivent maintenant être assumées tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux.

Nous insistons pour que ce Comité du Régime fiscal, ainsi que nous pourrions l'appeler, soit un comité actif. Il doit établir un rapport provisoire et nous le remettre, lors de la conférence des premiers ministres, avant la fin de l'année. On doit de plus le charger de réviser ce rapport provisoire en tenant compte de nos remarques et des rapports des différentes Commissions royales et comités d'enquête sur la fiscalité qui sont en cours. Au cours des premiers mois de l'année prochaine, — dans environ douze mois à compter de maintenant, je l'espère — nous comptons recevoir un rapport définitif.

Je pense qu'au cours de cette période, si nous accordons à cette question une priorité suffisante, nous pourrions procéder à une enquête complète qui pourrait se révéler essentielle du fait de ses résultats définitifs.

Ce comité ne sera pas un comité ordinaire. L'enquête demandera de la sagesse et des connaissances spécialisées. Il faudra aussi que les membres visent à atteindre l'idéal d'un gouvernement fédéral fort et de gouvernements provinciaux forts, qui travaillent ensemble à faire une Confédération prospère et unie. Je vous déclare que c'est une tâche importante qu'il faut entreprendre sans retard. Si les participants à la présente conférence le désirent, ils pourraient décider que cette enquête soit entreprise immédiatement.

## DECLARATION DU PREMIER MINISTRE SUR LE COMITÉ DU RÉGIME FISCAL

Je crois qu'une chose ressort par-dessus tout de nos discussions avec une clarté indiscutable: Nous n'avons pas atteint les racines de nos difficultés. Nos incertitudes se manifestent de différentes façons — de celles du premier ministre, M. Smallwood, à celles des deux provinces centrales et, je pense, du Canada — mais nous partageons tous une incertitude réelle en ce qui concerne la nature des rapports qui doivent exister aujourd'hui entre le fédéral et les provinces au sein de la Confédération.

Nous savons tous que la réponse que nous apporterons à ce problème déterminera notre survivance, régira notre avenir en tant qu'état fédéral s'étendant d'un océan à l'autre. Nous savons tous que nous ne pourrions pas trouver de solution au problème qui se pose en l'abordant, comme par le passé, de façon fragmentaire. Lors de nos dernières rencontres, nous avons, je crois, réussi assez bien à trouver des solutions appropriées aux questions qui posaient des difficultés immédiates. Comme groupe, nous avons été passablement habiles à trouver des solutions partielles et à recourir à des expédients d'ordre politique et financier.

La chose est utile et essentielle. Mais elle ne suffit pas. Nous devons examiner le problème en profondeur. Il s'agit de savoir comment. Dans ces questions, il y a deux genres de profondeur. L'une est d'ordre technique. L'autre, comme M. Smallwood la signalé hier, est d'ordre philosophique — ou politique dans le sens le plus large.

Après avoir réfléchi sur nos discussions d'hier, je désire faire des suggestions sous ces deux rapports. D'abord, en ce qui concerne un examen d'ordre technique plus approfondi, le gouvernement fédéral aimerait inviter tous les gouvernements provinciaux qui le désirent à entamer avec nous des négociations détaillées sur les conditions auxquelles une province pourrait faire des arrangements pour se retirer de programmes actuels à frais partagés de caractère permanent, arrangements qui comporteraient des dépenses annuelles plutôt régulières. Je crois qu'il est possible d'établir sans trop de difficultés un programme pour ces discussions en se fondant sur les similitudes existantes entre ce que j'ai dit hier et ce qui a été dit par les représentants des différentes provinces.

Il faut qu'il soit bien clair que les discussions entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial ne peuvent pas être définitives. Les propositions qui en résulteront auront de l'importance pour toutes les provinces et devront être présentées à une conférence fédérale-provinciale générale. Mais je pense que c'est par des discussions détaillées que nous pouvons réaliser d'autres progrès d'une façon qui puisse se révéler satisfaisante pour nous tous.

Voilà pour ma première suggestion sur la manière de procéder en profondeur, c'est-à-dire par des discussions de caractère technique.

Il est plus difficile d'examiner le problème en profondeur sur les plans politique ou philosophique. Mais, à moins de grave erreur de ma part sur l'esprit de nos discussions, cela reste à faire. Voici ce que je suggère: notre conférence doit nommer un comité qui comprendrait un ministre de chacun des gouvernements provinciaux et, disons, deux ou trois ministres du gouvernement du Canada. Nous devrions charger ce comité qui s'adjoindrait de spécialistes à plein temps, d'examiner la nature et la portée des impôts

## MANDAT — COMITÉ DU RÉGIME FISCAL

Le premier ministre du Canada, et les premiers ministres provinciaux ont adopté ce matin les recommandations suivantes du Comité du Régime fiscal en ce qui concerne le mandat du comité:

- I — Le Comité est appelé par la Conférence fédérale-provinciale à étudier les questions suivantes et à faire rapport, ce rapport devant être présenté à la conférence au début de 1966:
  1. Les tendances à prévoir pendant la période 1967-1972 dans les dépenses publiques du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, compte tenu des grandes priorités qui seront vraisemblablement accordées par les gouvernements aux dépenses à affecter aux programmes importants qui se disputent les fonds disponibles;
  2. Les problèmes posés par le financement de ces dépenses et leur rapport avec les circonstances économiques à prévoir, le niveau probable des frais nécessaires par les services et les installations publics et le niveau éventuel des dettes gouvernementales;
  3. La politique générale à suivre en matière de programmes conjoints pendant la période 1967-1972;
  4. Les domaines fiscaux qui devraient être utilisés exclusivement par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où l'occupation conjointe est souhaitable;
  5. Les arrangements à prendre à l'égard des domaines fiscaux occupés conjointement;
  6. Les rapports des subventions de péréquation aux exigences fiscales et aux capacités fiscales des provinces, et les meilleurs arrangements possibles de péréquation pour la période 1967-1972;
  7. La liaison future entre les gouvernements relativement aux questions fiscales et économiques;
  8. Autres questions connexes.
- II — Le Comité s'est dit d'accord sur la nature des études qu'il faut entreprendre pour faciliter son travail. Elles lui seront confiées dès que possible.
- III — Le Comité est convenu, au sujet du comité permanent des délégués chargés des questions fiscales et économiques, institué d'abord par la conférence fédérale-provinciale de 1956, qu'il faut lui confier la direction générale des études à entreprendre et l'élaboration des hypothèses et des méthodes à employer pour les études qui doivent être faites d'après des principes communs. M.A.W. Johnson a été choisi pour coordonner et accélérer ce travail et il a été nommé secrétaire du Comité du Régime fiscal.

14 octobre 1964.

## Annexe F

## PARTICIPATION\* À LA MAIN-D'OEUVRE ACTIVE

	<i>Nouvelle-Écosse</i>	<i>Canada</i>
1951	50.3	54.2
1961	49.3	53.7
1966	49.6	56.0

(p. 100)

\* Calculée d'après la proportion du nombre de personnes de 14 ans et plus qui demeurent dans la province.  
en pourcentage du nombre de personnes qui font partie de la population active

## POURCENTAGE DE LA POPULATION DES GROUPES D'ÂGE DE TRAVAIL

AGE 15 à 64

	<i>Nouvelle-Écosse</i>	<i>Canada</i>
1951	58.9	61.9
1956	57.6	59.7
1961	56.6	58.4
1966	57.4	59.4

(p. 100)

ÉMIGRATION NETTE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE  
PAR PÉRIODES DE CINQ ANS

1951-56	11,000	Source: estimations B.F.S.
1956-61	22,870	
1961-66	37,000	





**Annexe B**  
**REVENU DES PARTICULIERS PAR HABITANT, NOUVELLE-ÉCOSSE ET CANADA**  
(Dollars courants)

<i>Année</i>	<i>Nouvelle-Écosse</i>	<i>Canada</i>	<i>Nouvelle-Écosse du Canada</i>	<i>Canada-N.-É. Différence</i>
1961	1,197	1,564	76.5	367
1962	1,252	1,667	75.1	415
1963	1,306	1,740	75.1	434
1964	1,379	1,822	75.7	443
1965	1,513	1,988	76.1	475
1966	1,614	2,152	75.0	538
1967	1,790	2,313	77.4	523

Source: B.F.S. Comptes nationaux — 13-201

**Annexe C**  
**POPULATION ACTIVE (1) ET EMPLOI PAR TRIMESTRE,**  
**NOUVELLE-ÉCOSSE, 1964-1967**

*Population*  
*active*  
*totale*  
*(en milliers)*  
*Emploi*  
*total*  
*(en milliers)*  
*Chômage*  
*total*  
*(en milliers)*  
*N.É.*  
*Taux de chômage*  
*Prov. Mar.*  
*Can.*  
*en pourcentage*

1964	4 <sup>e</sup> trim. . . . .	237	223	14	5.9	6.3	3.8
1965	1 <sup>er</sup> trim. . . . .	233	212	21	9.0	12.2	5.8
	2 <sup>e</sup> trim. . . . .	241	228	13	5.4	8.3	4.2
	3 <sup>e</sup> trim. . . . .	251	242	9	3.6	4.2	2.8
	4 <sup>e</sup> trim. . . . .	242	233	9	3.7	5.2	3.0
	Moy. mens. . . . .	242	229	13	5.4	7.5	3.9
1966	1 <sup>er</sup> trim. . . . .	237	217	20	8.4	10.7	4.9
	2 <sup>e</sup> trim. . . . .	244	233	12	4.9	5.9	3.5
	3 <sup>e</sup> trim. . . . .	259	249	10	3.9	4.1	2.9
	4 <sup>e</sup> trim. . . . .	250	240	10	4.0	5.1	3.1
	Moy. mens. . . . .	248	235	13	5.2	6.5	3.6
1967	1 <sup>er</sup> trim. . . . .	242	221	21	8.7	10.4	5.3
	2 <sup>e</sup> trim. . . . .	250	235	15	6.0	7.2	4.2
	3 <sup>e</sup> trim. . . . .	260	250	10	3.8	3.9	3.1
	4 <sup>e</sup> trim. . . . .	255	243	11	4.3	5.4	3.9
	Moy. mens. . . . .	252	238	14	5.6	6.6	4.1
1968	1 <sup>er</sup> trim. . . . .	248	226	22	8.9	10.8	6.3
	2 <sup>e</sup> trim. . . . .	252	237	15	5.9	7.5	5.0

(1) Calculée d'après la population civile de 14 ans et plus, sans compter les pensionnaires des institutions, les membres des forces armées, ni les Indiens qui vivent dans des réserves.  
Source: Ministère du Travail de la Nouvelle-Écosse — "Statistiques courantes du travail pour la Nouvelle-Écosse" et B.F.S. 11-003.

DEPENSES GÉNÉRALES NETTES PAR HABITANT EFFECTUÉES PAR  
LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX DANS DES DOMAINES PARTICULIERS

SANTÉ

<i>Nouvelle-Écosse</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Toutes les provinces</i>
\$ Changement en	\$ Changement en	\$ Changement en	\$ Changement en
pourcentage	pourcentage	pourcentage	pourcentage
1961-62	1961-62	1961-62	1961-62
27	27	37	33
29	30	39	35
32	33	35	37
35	45	43	44
37	36,4	22,9	18,9
43	64,4	4,7	25,0
54	10,8	55,5	
69	24,4	7,1	
(2) 1966-67	82	70	
(2) 1967-68	102	75	

BIEN-ÊTRE SOCIAL

1961-62	22	4,5	9	0	15	6,7	0	18,7	15,8
1962-63	23	4,3	9	11,1	16	16	16	18,7	15,8
1963-64	24	4,3	10	11,1	16	16	16	18,7	15,8
(1) 1964-65	27	12,5	11	10,0	19	19	19	18,7	15,8
(2) 1965-66	35	5,7	13	18,2	22	22	22	18,7	15,8
(2) 1966-67	37	5,7	12	-7,7					
(2) 1967-68	51	37,8	13	8,3					

ENSEIGNEMENT

1961-62	49	6,1	43	30,2	46	15,2	53	9,4	15,4
1962-63	52	17,3	56	8,9	58	12,1	58	9,4	15,4
1963-64	61	18,0	61	9,8	65	12,1	65	9,4	15,4
(1) 1964-65	72	11,1	67	16,4	75	15,4	75	9,4	15,4
(2) 1965-66	80	12,5	78	25,6					
(3) 1966-67	90	22,2	98	24,5					
(2) 1967-68	113	25,6	122						

Source: B.F.S. 68-205

(1) état préliminaire

(2) prévisions

18 octobre 1968



augmentent rapidement en ce qui concerne les programmes à frais partagés. On demande aux provinces de collaborer avec le gouvernement fédéral et d'assumer leurs responsabilités pour ce qui est de la prise en charge de dépenses qui augmentent rapidement, mais en même temps on les prive d'une part des recettes accrues de l'impôt sur le revenu dont elles ont un si grand besoin pour financer ces programmes à frais partagés. Nos calculs préliminaires indiquent que, si ces impôts avaient été partagés, la Nouvelle-Ecosse recevrait environ 2,8 millions de dollars sans tenir compte de la péréquation au cours de la prochaine année financière — somme qui n'est pas négligeable dans une province telle que la Nouvelle-Ecosse.

71. Dans le dernier budget, il est fait état de résolutions qui supposent d'importantes modifications de la structure et des taux de l'impôt sur les successions. Il s'agit d'un impôt qui est beaucoup plus du ressort des gouvernements provinciaux que du gouvernement du Canada.

72. Il est surprenant qu'après avoir reçu d'Ottawa l'assurance renouvelée qu'il y aurait un débat public sur les principales réformes fiscales avant qu'elles soient sanctionnées, nous trouvons aujourd'hui ces importantes modifications dans le budget sans que les provinces en aient eu connaissance au préalable ou sans qu'elles aient été consultées.

73. Etant donné ce qui s'est passé tout dernièrement, nous avons de nouvelles raisons de penser qu'il importe de remettre au travail le Comité du Régime fiscal pour que les modifications importantes intervenues dans le domaine des impôts, qui intéressent les provinces de façon essentielle, fassent l'objet d'examen ou de débats aux deux échelons de gouvernement, et ce afin que se perpétuent l'harmonie et la collaboration en matière fiscale.



64. C'est pourquoi la Nouvelle-Ecosse exprime maintenant son avis sur tous ces sujets. On peut résumer brièvement notre point de vue de la façon suivante:

- a) Nous approuvons tout ce qu'on fera pour assurer le meilleur emploi possible des deniers consacrés aux principaux programmes à frais partagés.
- b) La Nouvelle-Ecosse prétend qu'il est essentiel que la participation du gouvernement fédéral se poursuive au moins au niveau actuel pour les programmes à frais partagés.
- c) La Nouvelle-Ecosse insiste pour qu'on revise immédiatement la formule permettant d'assurer la péréquation intégrale de toutes les recettes, y compris les recettes municipales.
- d) Pour ce qui est du problème des disparités régionales d'ordre économique, nous insistons pour que chaque province puisse être en mesure de remplir ses obligations en ce qui a trait à la santé, au bien-être social et à l'enseignement. On peut y arriver en partie en révisant immédiatement la formule de péréquation comme nous l'avons indiqué au paragraphe c) ci-dessus. Il ne faut pas attendre que la Conférence sur la Constitution ait adopté des mesures.
- e) Il ne faut pas entreprendre d'autre programme important à frais partagés sans le concours du Comité du Régime fiscal et des gouvernements provinciaux.
- f) La Nouvelle-Ecosse se propose de signer l'accord de perception des impôts étant d'ailleurs sensiblement telle qu'elle nous a déjà été présentée.

65. En plus de tout ce qui précède, la Nouvelle-Ecosse désire déclarer de nouveau, comme elle l'a déclaré auparavant, qu'à l'étape critique actuelle du développement économique du Canada, le gouvernement fédéral doit avoir des recettes suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités.

66. La Nouvelle-Ecosse propose de plus qu'à l'avenir, avant que le gouvernement fédéral se lance dans une autre entreprise financière importante qui influera sur les dépenses des provinces ou sur leurs obligations respectives, des modalités d'accord précises soient établies par le Comité du Régime fiscal ainsi que par les gouvernements fédéral et provinciaux, en ce qui a trait à:

- (i) l'ordre d'importance à attribuer au programme par rapport à d'autres questions très importantes et à
- (ii) l'importance de la participation financière de chaque échelon de gouvernement relativement à de nouveaux programmes éventuels.

67. M. le Président, au lieu de citer, dans cet exposé, de longues statistiques, nous avons reproduit en annexe ce qui se rapportent principalement aux conditions économiques actuelles de la Nouvelle-Ecosse. On y trouvera exposés, sous forme statistique, les problèmes que notre politique gouvernementale actuelle se propose d'atténuer.

68. Enfin, pour conclure, nous voulons ajouter quelques mots au sujet du dernier budget fédéral et particulièrement de sa portée en matière de taxes provinciales.

69. Après plus de 25 années pendant lesquelles le gouvernement fédéral et la majorité des provinces se sont partagé le domaine de l'impôt sur le revenu ou ont coopéré dans ce domaine, il est décevant de constater que le gouvernement fédéral perçoit de nouveaux impôts sur le revenu sans aucun avantage pour les provinces.

70. Cette mesure est particulièrement décevante parce qu'elle arrive à un moment où nous nous réunissons pour discuter de notre inéquité mutuelle au sujet des frais qui

63. Toutefois, d'ici là les gouvernements provinciaux établiront leur budget pour l'exercice 1969-1970. Il reste peu de temps pour que les conclusions de ces délibérations puissent être mises en vigueur à l'échelon des gouvernements provinciaux.
62. M.le Président, il semble que les délibérations des ministres des Finances sur plusieurs de ces questions se poursuivront à la prochaine réunion qui aura lieu en décembre.

## VI Résumé

61. La Nouvelle-Ecosse propose donc qu'on adopte maintenant une nouvelle formule de péréquation pour montrer clairement qu'on reconnaît le principe que les citoyens de toutes les parties du pays ont droit à des services qui soient, autant que possible, à un niveau égal à la moyenne nationale des services. Tous les gouvernements provinciaux doivent avoir des recettes suffisantes pour pouvoir fournir ces services. L'adoption de la péréquation complète pour assurer ces recettes constitue une première mesure essentielle qu'il faut mettre en vigueur si nous voulons surmonter le problème des disparités régionales d'ordre économique.
60. La Nouvelle-Ecosse est d'avis que l'adoption de la péréquation complète, en améliorant la formule actuelle pour que le calcul porte aussi sur les recettes municipales, aidera beaucoup les provinces qui ont besoin de cette assistance pour alléger les privations, qui proviennent des disparités régionales d'ordre économique. Nous reconnaissons que l'adoption de la péréquation ne représente qu'un aspect de la responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui concerne les disparités régionales; mais elle constitue néanmoins un aspect essentiel du problème des disparités régionales.
59. La Nouvelle-Ecosse est persuadée que l'une des façons très pratiques de régler les aspects importants du problème des disparités régionales est de faire en sorte que tous les gouvernements provinciaux aient les moyens financiers de s'acquitter de leurs responsabilités.
58. On peut dire en toute honnêteté qu'à la suite de ces discussions on a reconnu que les disparités régionales constituent l'un des deux principaux problèmes du Canada.
57. Lors des discussions qui ont eu lieu à la Conférence sur la Confédération de l'économie a été examiné avec beaucoup d'attention.

## V. Disparité régionale et services fournis

56. La Nouvelle-Ecosse propose donc que l'on adopte une nouvelle formule de péréquation qui tienne compte des recettes municipales.
55. L'impossibilité pour certaines provinces de fournir des services au niveau national affecte les services municipaux tout aussi gravement que les services que l'on considère en général comme devant être fournis par les provinces. C'est faire preuve de manque de sens pratique que de ne tenir aucun compte des besoins municipaux qui comprennent, par exemple, les frais croissants de l'enseignement.
54. La nécessité de grouper les fonds de provenance provinciale et municipale a été reconnue par le Comité du Régime fiscal lorsqu'il a affirmé que les prévisions des recettes et dépenses ne signifiaient rien si elles ne portaient pas sur les recettes et dépenses conjointes des gouvernements provinciaux et municipaux.
- les provinces la possibilité de fournir des services au moins à la moyenne nationale, elle ne doit pas se limiter aux services fournis au moyen des deniers provinciaux seulement.

53. Il faut se rappeler que les municipalités, qui sont créées par les provinces, ont des obligations importantes et coûteuses. Si la péréquation est destinée à assurer à toutes

toutes les provinces du Canada, une importante source de revenu.

52. Après de longues délibérations, on s'est décidé en faveur d'une nouvelle formule de péréquation. Elle a été très utile et on l'a beaucoup appréciée, mais elle n'atteint pas la péréquation complète. Le défaut principal de la nouvelle formule était qu'elle n'assurait pas la péréquation des recettes municipales, lesquelles constituent, dans presque

51. Il y a deux ans, le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse a insisté fortement sur la nécessité de réviser la formule de péréquation. Nous voulions que cette formule soit

révisée de façon à permettre aux provinces moins riches du Canada, y compris la Nouvelle-Ecosse, d'avoir des ressources financières suffisantes pour pouvoir fournir des

services atteignant au moins au niveau de la moyenne nationale, sans imposer aux citoyens de ces provinces un fardeau fiscal plus lourd que la moyenne.

#### *IV Importance de la péréquation en matière de prestation de services*

50. La Nouvelle-Ecosse prévoit que l'accroissement nécessaire des dépenses dans les domaines de l'enseignement, de la santé et du bien-être social, dépassera de beaucoup en proportion l'augmentation naturelle de nos recettes provenant des sources actuelles.

49. Nous n'ignorons nullement qu'il sera très difficile à la Nouvelle-Ecosse de verser sa quote-part des frais relatifs à ces programmes au cours des années à venir.

48. Les représentants de la Nouvelle-Ecosse ont indiqué quelques-unes des raisons pour lesquelles ils croient de ne pas diminuer les services dans ces domaines.

#### *Revenus nécessaires pour faire face aux dépenses afférentes aux programmes à frais partagés*

a) adopter une ligne de conduite qui assurerait le meilleur emploi des deniers publics dans les domaines de l'enseignement, de la santé et du bien-être social;

b) maintenir le taux actuel de la participation fédéral de façon à assurer la continuation des avantages des principaux programmes à frais partagés au même niveau qu'actuellement.

47. La Nouvelle-Ecosse prétend que la formule appropriée qu'il faut adopter au sujet de ces programmes à frais partagés est la suivante:

#### *La formule la plus souhaitable concernant les programmes à frais partagés*

46. Il sera donc très difficile pour les provinces moins prospères de diminuer le rythme d'augmentation de leurs dépenses et de le ramener au niveau moins élevé que le gouvernement fédéral ou certaines autres provinces peuvent espérer atteindre.

45. Il est plus difficile pour la Nouvelle-Ecosse que pour les provinces prospères du Canada de contenir le taux d'augmentation des dépenses à un moment comme celui-ci.

44. Pour nous procurer de la main-d'oeuvre et du matériel en vue de fournir des services en Nouvelle-Ecosse dans les domaines de l'enseignement, de la santé et du bien-être social, nous devons, en effet, affronter la concurrence sur le marché national. La main-d'oeuvre compétente est d'une mobilité remarquable. En Nouvelle-Ecosse, les frais d'équipement sont certainement aussi élevés que dans les principaux centres du Canada.



3) L'avis du Comité sur les moyens de faire rapport et la manière de donner suite aux conclusions de ces études;

d. Chaque gouvernement doit alors examiner les recommandations présentées par le Comité du Régime fiscal;

e. Chaque ministre des Finances transmettra alors l'avis de son gouvernement au ministre fédéral des Finances;

f. Le ministre fédéral des Finances peut alors, en sa qualité de président du Comité du Régime fiscal, communiquer ces divers avis au ministre des Finances de tous les gouvernements provinciaux et, pourvu qu'il y ait, à ce stade, accord sur le fond, les études pourront commencer.

38. En adoptant cette façon de procéder, les ministres des Finances et les Trésoriers provinciaux arriveront à trouver la bonne formule et les études pourront commencer avec diligence, sans attendre une autre séance du Comité du Régime fiscal.

39. Il y a une autre raison pour laquelle il convient que le Comité du Régime fiscal se remette au travail. Le gouvernement fédéral a, en plusieurs occasions, exprimé son intention de se retirer des programmes à frais partagés lorsqu'ils auront été en vigueur pendant quelques années. La Nouvelle-Ecosse désire manifester sa grande inquiétude devant cette façon continue qu'a le gouvernement fédéral de se retirer de ces programmes. Si l'on continue à agir ainsi au cours des prochaines années en ce qui a trait aux programmes principaux il est à craindre, même s'il y a des offres de transferts d'impôts du gouvernement fédéral aux provinces, que plusieurs provinces n'aient à subir de graves conséquences d'ordre financier si le fédéral ne continue pas à participer directement.

40. Il faut que le Comité du Régime fiscal examine immédiatement cette formule de retrait du fédéral et les offres de transferts d'impôts en fonction des programmes à frais partagés. Dans la mesure où la chose concerne la Nouvelle-Ecosse, c'est une façon de procéder qui est tout simplement inacceptable et non pratique. La Nouvelle-Ecosse aura à porter des fardeaux très lourds si Ottawa décide de ne plus participer aux programmes à frais partagés. Sans aucun doute il y a d'autres provinces qui sont dans une situation semblable.

41. La Nouvelle-Ecosse prétend que les provinces moins riches du Canada, dans les circonstances où elles se trouvent, n'ont pas les moyens financiers d'accepter cette attitude bien connue du fédéral qui a inspiré une véritable crainte aux provinces. Si cette situation se perpétue, elle entraînera l'imposition de nouvelles et lourdes charges fiscales aux contribuables de ces provinces, lesquelles disposent, même à l'heure actuelle, de sources de revenu insuffisantes.

42. Le moment est certainement indiqué pour reconsidérer cette façon d'agir que le fédéral a adoptée de façon unilatérale par le passé et qui a causé de graves difficultés aux provinces surtout à celles qui sont défavorisées sur le plan économique. Il importe que nous essayions sérieusement de régler cette question, qui constitue un sujet d'inquiétude pour tous les Canadiens, lorsque les ministres des Finances se réuniront au sein du Comité du Régime fiscal.

### *Difficultés particulières liées au contrôle des dépenses dans les programmes à frais partagés*

43. Au sujet du contrôle des dépenses, la Nouvelle-Ecosse désire souligner un point qui revêt probablement autant d'importance pour les autres provinces moins prospères du Canada.

2. Les difficultés que comporte le financement de ces dépenses et leur rapport avec la conjoncture économique à prévoir, le niveau probable des frais des services publics et le niveau futur de la dette des gouvernements;
3. La politique générale à suivre relativement aux programmes à frais partagés au cours de la période 1967 — 1972;
4. Les champs de taxation qui doivent être utilisés à titre exclusif par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où il est souhaitable d'agir de façon conjointe;
5. Les arrangements à faire à l'égard des champs de taxation utilisés de façon conjointe;
6. Le rapport entre les subventions de péréquation d'une part, et les exigences fiscales et les possibilités fiscales des provinces d'autre part, ainsi que les meilleurs arrangements de péréquation pour la période allant de 1967 à 1972".
34. Il semble illogique à la Nouvelle-Ecosse que les ministres des Finances se réunissent sans mandat, alors qu'on leur a donné des attributions et des directives claires pour se réunir en formant le Comité du Régime fiscal. Nous manquons certainement une occasion très précieuse de traiter d'une façon méthodique et sérieuse des problèmes importants auxquels le Canada fait face. La Nouvelle-Ecosse signale qu'en traitant de ces questions comme nous le faisons actuellement, nous risquons de prendre des décisions qui soient trop précipitées sans qu'il y ait eu examen convenable des rapports réciproques importants existant entre les questions qui nous sont soumises et d'autres questions importantes d'ordre fiscal et économique.
35. L'ancien ministre des Finances a proposé aux membres de la conférence fédérale-provinciale qu'ils se réunissent en 1967 et 1968. Il nous faut, croyons-nous, constater avec regret que le Comité du Régime fiscal a manqué à son devoir de se réunir en tant que Comité du Régime fiscal et d'étudier ces problèmes de façon sérieuse. La période courante sur laquelle portent les accords de perception des impôts sera bientôt terminée. La présente conférence des ministres des Finances doit, de toute évidence, s'occuper de questions dont l'importance est des plus pressantes.
36. Décidons-nous donc de nous réunir à l'avenir en tant que Comité du Régime fiscal pour traiter d'importantes questions d'une manière méthodique et conforme à notre mandat énoncé dans les termes de référence du Comité du Régime fiscal.
37. La façon de procéder que nous avons mentionnée plus haut doit être adoptée en tenant compte de la question très importante du coût croissant des principaux programmes à frais partagés. Nous proposons que les ministres des Finances, comme membres du Comité du Régime fiscal, examinent l'opportunité des lignes de conduite suivantes:
- a. Le Comité du Régime fiscal doit examiner et recommander la meilleure méthode pour faire cette étude;
- b. A cette fin, le Comité du Régime fiscal doit avoir recours à toutes ses attributions pour déterminer le meilleur moyen de faire des économies et d'obtenir de bons résultats dans les programmes à frais partagés;
- c. Le Comité du Régime fiscal doit faire part de ses conclusions à tous les gouvernements en ce qui concerne:
- 1) les buts de ces études;
- 2) la formule et la méthode à utiliser pour ces études;



trois ministres du gouvernement du Canada. Nous devrions charger ce comité, qui s'adjoindrait des spécialistes à plein temps, d'examiner la nature et la portée des impôts fédéraux et provinciaux en fonction des obligations financières qui doivent maintenant être assumées tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux.

28. La Nouvelle-Ecosse a souscrit aux objectifs et aux aspirations que le premier ministre a énoncés. Mais les objectifs du premier ministre relativement au Comité du Régime fiscal n'ont pas été atteints. Il avait espéré, croyons-nous, que ces objectifs pourraient être atteints dans l'espace d'environ une année. C'est au terme de cette année qu'il voulait recevoir un rapport définitif. Principalement à cause de la longueur et de la complexité du travail, le rapport a été retardé et n'a pas, de l'avis de la Nouvelle-Ecosse, atteint les objectifs énoncés par le premier ministre. Nous ne voulons pas du tout reprocher au Comité de n'avoir pas terminé son travail. Néanmoins, la Nouvelle-Ecosse tient à affirmer qu'il est indispensable que le Comité du Régime fiscal reprenne et poursuive son travail. Des études qui répondent aux buts et au mandat du Comité peuvent être de grande importance pour le Canada, mais seulement à condition que le Comité poursuive et termine les études. Il semble bien que ce travail doit avoir un caractère de continuité et nous proposons que le Comité du Régime fiscal soit à l'avenir un organisme permanent.

29. Dans le dernier paragraphe du Rapport du Comité du Régime fiscal à la Conférence fédérale-provinciale, portant la date du 28 octobre 1966, le président du Comité du Régime fiscal, qui était l'ancien ministre des Finances, a recommandé au nom du Comité que:

Le Comité suggère qu'on l'autorise à siéger encore, au cours des années 1967 et 1968, pour étudier davantage le travail qui lui a été confié par la conférence fédérale-provinciale. Les assemblées se proposeraient, en outre, d'étudier la portée des rapports des commissions royales et comités d'enquête fédérales et provinciales sur la fiscalité.

30. Deux années se sont écoulées depuis la présentation du rapport. Le Comité du Régime fiscal a été étonnamment inactif en dépit de la recommandation que le Comité avait faite à la conférence fédérale-provinciale le 28 octobre 1966. Nous nous rendons bien compte que, même si la conférence des ministres des Finances comprend sensiblement les mêmes personnes que le Comité du Régime fiscal, cette conférence des ministres des Finances n'est pas liée par le même mandat que celui qui a été confié au Comité du Régime fiscal par le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces le 14 octobre 1964.

31. La Nouvelle-Ecosse propose que le Comité du Régime fiscal soit convoqué de nouveau, que le mandat du Comité du Régime fiscal soit étudié et suivi avec beaucoup de soin et que les questions qui ont été soumises à la conférence des ministres des Finances soient, à proprement parler, examinées par le Comité du Régime fiscal.

32. En faisant la proposition qui vient d'être énoncée, la province de la Nouvelle-Ecosse n'a pas l'intention de compliquer les choses d'une façon ou d'une autre avec des questions de procédure. Nous voulons simplement souligner que les ministres des Finances se réunissent sans mandat précis et nous disons qu'il est nécessaire d'en avoir un pour traiter convenablement des questions de grande importance qui nous sont confiées.

33. Ceux qui participent à cette conférence connaissent probablement très bien le mandat du Comité du Régime fiscal. Pour éviter d'énoncer tous les termes de référence, nous les avons reproduits au complet à l'annexe G. Nous voulons néanmoins attirer l'attention des participants sur les points précis qui suivent:

puissants qui commandent d'augmenter les dépenses en Nouvelle-Ecosse jusqu'au jour où les dépenses per capita en Nouvelle-Ecosse auront atteint la moyenne nationale. Nous croyons, en effet, que le gouvernement du Canada et celui de la Nouvelle-Ecosse ont l'obligation morale de faire à l'avenir les dépenses qui s'imposent pour assurer aux citoyens de la province le niveau national moyen de services.

### *Contrôle des dépenses*

22. Jusqu'ici nous avons parlé principalement de la nécessité de poursuivre ces principaux programmes selon leurs modalités actuelles, avec une participation fédérale qui se poursuivrait sous sa forme actuelle.

23. En ce qui concerne les dépenses croissantes dans ces domaines, la Nouvelle-Ecosse tient absolument à ce que les deniers publics destinés à la santé, à l'enseignement et au bien-être social soient dépensés avec le plus efficacement possible.

24. La Nouvelle-Ecosse a fait preuve de modération par le passé dans l'établissement des budgets et nous avons bien l'intention d'agir de même à l'avenir.

25. Si les ministres des Finances désirent examiner les moyens qui permettraient de faire des économies et d'obtenir de meilleurs résultats dans ces domaines, la Nouvelle-Ecosse se fera un plaisir de participer activement à des études sur l'utilité des dépenses des deniers publics dans les domaines de la santé, de l'enseignement et du bien-être social.

### *Mesure proposée concernant le contrôle des dépenses*

26. Le 1er avril 1964, l'ancien premier ministre, le très honorable Pearson a prononcé un discours que beaucoup des personnes présentes ici connaissent bien et dans lequel il recommandait d'instituer le Comité du Régime fiscal. Nous avons reproduit à l'annexe H du présent mémoire le texte intégral de cette déclaration. Dans ce discours le premier ministre insistait sur la nécessité d'éviter d'aborder de façon fragmentaire nos problèmes urgents fédéraux-provinciaux :

Je crois qu'une chose ressort par-dessus tout de nos discussions avec une clarté indiscutable : Nous n'avons pas touché aux racines de nos difficultés. Nos incertitudes prennent différentes formes — de celles du premier ministre, M. Smallwood, à celles de deux provinces centrales et, je puis dire, du Canada — mais nous avons en commun une incertitude réelle en ce qui concerne la nature des rapports actuels entre les provinces et le gouvernement fédéral au sein de la Confédération.

Nous savons tous que la solution de ce problème déterminera notre survivance, régira notre avenir en tant qu'état fédéral s'étendant d'un océan à l'autre. Nous savons tous que nous ne pourrions pas trouver de solution au problème qui se pose en l'abordant, comme par le passé, de façon fragmentaire. Lors de nos dernières rencontres, nous avons, je crois, réussi assez bien à trouver des solutions appropriées aux questions qui posaient des difficultés immédiates. Comme groupe, nous avons été passablement habiles à trouver des solutions partielles et à recourir à des expédients d'ordre politique et financier.

27. Le premier ministre a poursuivi en recommandant l'institution du Comité du Régime fiscal chargé de déterminer l'importance des impôts fédéraux et provinciaux par rapport aux obligations :

Il est plus difficile d'étudier la question en profondeur, sous ses aspects politiques ou philosophiques. Mais, à moins de grave erreur de ma part sur l'esprit de nos discussions cela reste à faire. Voici ce que je suggère : notre conférence doit nommer un comité qui comprendrait un ministre de chacun des gouvernements provinciaux et, disons, deux ou

santé, sont nouveaux, qu'on a réorganisé et amplifié les programmes de bien-être et qu'on les a groupés dans ce qui s'appelle le Régime d'Assistance Publique du Canada. Tout cela s'est fait au cours des trois dernières années.

13. En ce qui concerne le programme d'enseignement post-secondaire, il faut se rappeler qu'il a été lancé suivant les modalités choisies par le gouvernement fédéral, comme tous les programmes à frais partagés. Pour ce qui est de ce programme particulier, un grand nombre de provinces, peut-être toutes, auraient préféré que le gouvernement fédéral conserve de nombreux éléments de l'ancien système. Toutefois, comme les provinces ont été forcées de suivre le système d'enseignement post-secondaire pendant les deux dernières années, nous croyons qu'il n'est pas possible de prendre une autre orientation.

14. Les difficultés fondamentales d'ordre social et économique qui ont exigé la mise en oeuvre de ces programmes existent encore. Il est indiscutable qu'il faut continuer ces programmes, particulièrement dans la région de l'Atlantique.

#### *Possibilité d'une diminution importante de ces programmes*

15. Examinons les effets qu'entraînerait une diminution importante de ces programmes.

16. On peut affirmer sans hésitation que ces programmes ne sont pas seulement souhaitables, mais qu'ils sont essentiels en Nouvelle-Ecosse. Une diminution importante des services qu'ils offrent aux citoyens de la Nouvelle-Ecosse serait, dans bien des cas, vraiment préjudiciable à leur bien-être et à leur niveau de vie.

17. Les chiffres les plus récents qu'on ait sur le niveau des dépenses des gouvernements provinciaux dans les domaines de la santé, de l'enseignement et du bien-être social démontrent que la Nouvelle-Ecosse s'est trouvée dans l'impossibilité d'atteindre le niveau national moyen des dépenses dans ces divers domaines.

18. Bien que la Nouvelle-Ecosse ait considérablement augmenté ses dépenses dans ces domaines, d'autres provinces continuent à progresser. Il a été impossible pour la Nouvelle-Ecosse, avec ses ressources fiscales limitées, de faire autre chose que de réduire l'écart entre les dépenses per capita de la Nouvelle-Ecosse et la moyenne nationale.

19. A titre d'exemple, examinons les dépenses provinciales de 1965. C'est l'année la plus récente pour laquelle les chiffres de toutes les provinces ont été publiés par le B.F.S.:

Dépenses per capita en 1965			
Ensemble du			
Canada			
	Nouvelle-Ecosse	Ontario	
Santé . . . . .	\$43	\$45	\$55
Enseignement . . . . .	54	78	75
Bien-être social . . . . .	14	13	22
B.F.S. 68-205			

20. On trouvera en annexe au présent mémoire des renseignements plus récents qui montrent l'insuffisance des dépenses per capita dans ces trois domaines importants à frais partagés. On verra, d'après ces renseignements, que, malgré les dépenses croissantes de la Nouvelle-Ecosse, l'écart persiste dans ces dépenses.

21. La Nouvelle-Ecosse tient à affirmer qu'il faut tout faire pour continuer à assurer aux citoyens de la Nouvelle-Ecosse, au moins, le niveau maintenu le taux actuel de la contribution fédérale aux programmes à frais partagés. Dans certains cas, il y a des motifs



5. Il y a quelques années, on a établi pour le Comité du Régime fiscal des projections de recettes et de dépenses pour les trois échelons de gouvernement au Canada. Ces projections indiquaient que la situation financière des gouvernements provinciaux s'aggraverait de façon absolue et par rapport à la situation financière du gouvernement fédéral au cours des prochaines années.

6. Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse a mis récemment à jour ces projections de recettes et de dépenses de la Nouvelle-Ecosse. Ces dernières projections indiquent que les dépenses s'accroîtront à un rythme plus rapide que celui que l'on avait prévu dans les premières projections du Comité du Régime fiscal et qu'il sera encore plus difficile qu'on l'avait prévu d'après les premières projections, de remédier à la situation financière de la Nouvelle-Ecosse au cours des prochaines années. Le coût de l'enseignement, des services d'hygiène et de bien-être social qui augmentent rapidement constituera, comme par le passé, et dans une très forte proportion, un facteur d'accroissement des dépenses.

7. Parce qu'il connaissait ces faits grâce aux premières projections du Comité du Régime fiscal, le gouvernement fédéral a décidé sciemment de prendre les mesures suivantes en ce qui concerne les principaux programmes à frais partagés dont nous allons examiner les résultats:

- a) réviser, consolider et augmenter les prestations de bien-être en général, en établissant le Régime d'Assistance Publique du Canada;
- b) lancer le régime d'assurance-maladie;
- c) augmenter de façon substantielle les dépenses du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement.

8. La Nouvelle-Ecosse a décidé de participer à ces nouveaux programmes à frais partagés pour la raison principale suivante: il faut absolument assurer aux citoyens de la Nouvelle-Ecosse des services dont la qualité soit aussi étroitement que possible comparable à la qualité moyenne des services dont bénéficiaient les citoyens de toutes les autres provinces du Canada. Le revenu personnel par tête en Nouvelle-Ecosse est d'environ 25 p. 100 inférieur au revenu personnel par tête de l'ensemble du Canada. Du fait de cette disparité en matière de revenu personnel, il est impossible aux citoyens de la Nouvelle-Ecosse de payer les impôts nécessaires pour qu'on leur accorde des services de cette qualité. Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse éprouve donc énormément de difficulté à percevoir les recettes nécessaires.

9. La Nouvelle-Ecosse a consenti à participer à ces programmes et elle est disposée à continuer à y participer parce qu'il n'y a aucun autre moyen de procurer ces services aux citoyens de la Nouvelle-Ecosse.

10. D'après ce qui a été publié dans les journaux et ailleurs, il semble que le gouvernement fédéral désire examiner de nouveau:

- a) les moyens de contrôler les dépenses afférentes à ces programmes;
- b) les moyens possibles de réorganiser ces programmes.

11. L'inquiétude du gouvernement fédéral face à l'augmentation de ces dépenses est, comme nous l'avons dit, partagée par d'autres gouvernements provinciaux.

12. La Nouvelle-Ecosse se voit obligée de dire que, si le gouvernement fédéral est surpris de cette augmentation rapide, c'est le signe qu'il n'a pas pu examiner ou planifier ces programmes avec suffisamment de soin avant de les lancer. Qu'on se rappelle que deux de ces programmes, soit les régimes d'enseignement post-secondaire et de l'assurance-

Déclaration de la Nouvelle-Ecosse  
HONORABLE W.S.K. JONES

Ministre des Finances et des Affaires Economiques  
à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

*I Introduction*

1. M. le Président, l'ordre du jour proposé comprend deux articles, soit l'article 1 — Arrangements fiscaux entre le Canada et les provinces — et l'article 3 — Programmes à frais partagés —, qui, en ce qui concerne la Nouvelle-Ecosse, peuvent très bien être étudiés simultanément. S'il n'y a rien qui s'y oppose sérieusement, la Nouvelle-Ecosse désire faire une déclaration générale au début de cette conférence. A cette fin, nous désirons nous reporter aux articles de l'ordre du jour dans un ordre différent de celui qui a été proposé.

*II Accords de perception des impôts*

2. Le premier point que nous voulons aborder est l'accord proposée sur la perception des impôts. Comme par le passé, la Nouvelle-Ecosse se propose d'accepter l'offre du gouvernement fédéral de percevoir les impôts en son nom. Nous signerons avec plaisir avec le gouvernement du Canada une entente visant la perception des impôts dont le texte sera pour l'essentiel celui qui a été présenté aux représentants de la Nouvelle-Ecosse.

3. A la suite d'une conversation entre les représentants officiels de nos gouvernements, qui font partie du Comité permanent, nous aimerions croire qu'on nous donnera, au moins une fois par année tant que l'entente sera en vigueur, l'occasion d'examiner les arrangements intervenus entre le Canada et les provinces relativement au partage des impôts.

*III Principaux programmes à frais partagés*

4. Le gouvernement du Canada a manifesté beaucoup d'inquiétude au sujet du taux d'augmentation des dépenses effectuées au titre des principaux programmes à frais partagés. Il ne fait pas de doute que tous les gouvernements provinciaux partagent cette inquiétude et qu'ils ont été très conscients de ces pressions, lesquelles se sont fait sentir depuis quelque temps en ce qui a trait aux dépenses.







éprouvées mais dépassées, notre fédéralisme devient stérile, enfermant ses participants dans un cadre rigide qui tue l'esprit d'évolution et d'adaptation qui doit le caractériser.

Il faut pour le Canada un fédéralisme inventif, créateur, qui se renouvelle et les arrangements fiscaux que nous discuterons au mois de janvier seront, et cela il le faut, le signe d'un fédéralisme bien canadien, reconnaissant la décentralisation que rend nécessaire l'évolution de notre société.

C'est par des gouvernements forts, libres et égaux, mutuellement respectueux de leur compétence et travaillant en harmonie à la solution de leurs problèmes communs, que nous parviendrons à maintenir et à fortifier la solidarité canadienne.

#### *IV Mandat proposé pour le Comité permanent des questions économiques et fiscales*

Le mandat à être confié au Comité permanent pourrait comprendre les points suivants:

- a) La situation budgétaire des divers gouvernements devrait être étudiée de façon que nous puissions avoir une idée du coût des engagements actuels en rapport avec les taux d'imposition existants;
- b) Des prévisions budgétaires devraient être faites pour les trois prochaines années de façon à déterminer le niveau des taxes et des emprunts qui seront nécessaires;
- c) On pourrait alors évaluer la place relative du secteur public à l'intérieur de l'économie et s'interroger sur les conséquences pour le Canada de l'utilisation d'une telle portion de nos ressources dans ce secteur.

Il pourrait également s'avérer utile que la conférence demande au Comité permanent de préparer un rapport sur de nouvelles formules de coordination, particulièrement dans le domaine des investissements publics et celui des politiques salariales. Pour ce qui est de la péréquation, le gouvernement du Québec est satisfait de la formule actuelle mais ne s'opposerait pas à ce qu'elle soit révisée pour permettre un rattrapage là où il est nécessaire.

C'est à la lumière de ces renseignements que les ministres des finances pourraient se réunir en janvier, de façon que nous puissions nous entendre au sujet des nouveaux arrangements fiscaux pour la période allant d'avril 1969 à avril 1972. Il ne fait aucun doute que les études entreprises sur la réforme de la structure fiscale auront des répercussions sur les solutions que chaque gouvernement présentera. Néanmoins, le fait que la réforme fiscale n'ait pas encore eu lieu ne devrait pas constituer d'obstacle à nos efforts en vue d'établir de nouveaux arrangements fiscaux.

#### *Conclusion*

Pour conclure, je veux faire remarquer une fois de plus l'importance des négociations fiscales pour le Québec. Depuis deux ans, nous avons été forcés d'augmenter les impôts considérablement. Ces nouveaux impôts ont été prélevés en grande partie sur les particuliers mais nous avons pris des mesures précises pour assurer une répartition plus juste du fardeau des impôts.

Nous avons donc un besoin urgent d'un arrangement fiscal plus équitable. Ce n'est ni aujourd'hui ni demain que nous pourrions en arriver à ce résultat.

Nous croyons que le mandat que nous suggérons de confier au Comité permanent, comme résultat de notre rencontre, est de nature à mieux préparer la conférence de janvier.

Dans un pays complexe comme le nôtre et dans l'état actuel de l'opinion publique, tout ce qui tend à affaiblir, voire à asservir les provinces, le Québec en particulier, ne peut conduire qu'à des affrontements stériles et à des échecs majeurs. Le Québec d'aujourd'hui croit à la coordination des efforts dans un esprit vraiment communautaire, mais non pas à la subordination et à l'unitarisme.

Le fédéralisme canadien reste à être inventé. Si l'on veut trop chercher à l'identifier à des formules connues, à l'appartenir à des systèmes fédéraux étrangers, à le contenir à l'intérieur de concepts auxquels on a voulu nous habituer, à le rattacher à des notions

devons-nous penser d'une telle attitude? Le gouvernement central devrait-il mettre en doute la ligne de conduite que les provinces adoptent en matière d'éducation? Peut-être. Mais alors, les déboursés pour la défense du pays devraient eux aussi être mis en cause. Il est aussi légitime pour les provinces de s'interroger sur la place faite à la défense nationale dans le budget fédéral que pour le gouvernement central de se poser des questions sur la croissance des coûts de l'enseignement supérieur.

Pour toutes les raisons que je viens d'énoncer, je crois que nous devrions tendre à un but bien défini: nous doter d'une structure fiscale et financière qui, après un transfert net de ressources aux provinces, permettra à chacun des deux secteurs de gouvernement de remplir ses obligations de façon aussi efficace que possible.

De l'avis du gouvernement du Québec, les négociations fiscales devraient être fondées sur quelques principes essentiels.

### III Principes fondamentaux

a) Les gouvernements devraient déterminer de temps à autre quel doit être le poids total des impôts et se partager au moins quelques domaines fiscaux.

b) Les gouvernements qui doivent, en définitive, s'occuper de certains champs d'action bien déterminés, doivent aussi avoir accès à des ressources qu'ils peuvent utiliser comme ils le jugent à propos et pouvoir les affecter de la façon dont ils entendent s'acquitter de leurs responsabilités. Par conséquent, toutes les ressources d'un gouvernement doivent être de nature à pouvoir être dépensées sans condition. Les gouvernements qui se sont succédés au Québec ont souligné ce point et le présent gouvernement se propose de suivre la même ligne de conduite. Les subventions, subsides et transferts conditionnels sont tout à fait inacceptables, car ils individualisent les ressources d'une façon qui pourrait aller à l'encontre des politiques que le gouvernement en cause a déterminées. Nous avons été témoins dans le passé d'un trop grand nombre de conflits de cette nature et nous n'avons aucunement l'intention d'en voir encore d'autres. Le gouvernement du Québec reconnaît bien sûr que d'autres gouvernements provinciaux puissent trouver commode, pour diverses raisons, de participer à des programmes à frais partagés. Mais il ne veut pas les accepter pour lui-même.

c) Tous les gouvernements au Canada devraient examiner périodiquement les priorités qui sont apparues dans leurs budgets. Nous devrions revoir ensemble, de temps à autre, les programmes que nous avons entrepris.

d) Enfin, il devrait exister une coopération beaucoup plus étroite entre les gouvernements dans certains domaines d'importance stratégique en vue d'une gestion judicieuse de l'économie. Il semble étrange, pour ne pas dire peu réaliste, de n'avoir tenté aucun effort de coordination dans certains domaines comme l'investissement des fonds publics ou les traitements dans le secteur public. Les investissements effectués par les provinces et les municipalités représentent plus de 80% de tous les investissements publics au Canada. L'élément formé par les salaires directs ou indirects constitue près de 50% des budgets provinciaux. Dans les municipalités, cet élément atteint parfois 65% alors que dans le budget fédéral le montant des traitements directs ne dépasse pas 18% de toutes les dépenses. Voilà des facteurs dont il nous faudra tenir compte dans nos discussions.

C'est donc en me basant sur les principes que je viens d'énoncer que je propose, comme objectif principal de la présente conférence, qu'elle demande au Comité permanent des questions économiques et fiscales d'étudier les solutions possibles aux problèmes que je viens d'évoquer.



*pas appliquée aux citoyens du Québec, et ce à compter du moment même de son imposition, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1969.*

Je voudrais maintenant en venir aux arrangements fiscaux conclus il y a deux ans. À l'époque, il apparut évident que plusieurs des gouvernements en cause étaient loin d'être satisfaits de ces arrangements et qu'ils ressentaient beaucoup d'inquiétude sur l'état des finances publiques du pays. On a alors décidé que les modalités de ces arrangements seraient soumises à un nouvel examen après deux ans et qu'on s'efforcerait d'en arriver à un accord. En août dernier, à Waskeşu, les premiers ministres des provinces ont rappelé au gouvernement fédéral qu'il avait accepté, en 1966, de revoir ces arrangements avant 1969. Nous sommes réunis ici aujourd'hui pour déterminer la meilleure façon de préparer cette revue.

## *II L'augmentation des dépenses publiques*

Les travaux du Comité du régime fiscal ont servi à très peu de choses. Plus précisément, on n'a presque pas tenu compte des prévisions de dépenses et de revenus qui indiquaient une détérioration croissante de la situation financière des provinces. Au lieu de rétablir l'équilibre, de restreindre le plus possible la hausse du coût des programmes en vigueur et de freiner l'institution de nouveaux programmes, le gouvernement fédéral s'est révélé incapable de limiter certaines dépenses et non disposé à annuler quelques-uns des programmes les plus onéreux qu'il se proposait d'instituer.

C'est ainsi que tous les secteurs de gouvernement se sont vus forcés d'augmenter les impôts considérablement et qu'ils devront encore le faire si rien ne vient améliorer notre régime fiscal. On peut comprendre qu'il faille hausser les impôts lorsque les besoins publics augmentent d'une façon substantielle. Malheureusement, nous en sommes collectivement rendus au point où nous devons majorer les impôts trop rapidement et à des moments où une telle ligne de conduite ne se prête pas du tout à un sain équilibre économique. En définitive, sans aucune considération pour ce que justifierait l'économie ou le bon sens, nous sommes dirigés vers une situation telle que la montée des impôts ne fait que témoigner de l'absence totale de coordination et d'administration dans le secteur public de l'économie canadienne.

Parce que nous ne nous sommes jamais entendus ou que nous n'avons même pas tenté de nous entendre sur les priorités à respecter, parce que le gouvernement fédéral est entré en concurrence avec les gouvernements des provinces pour instaurer des programmes, nous nous retrouvons dans un état de choses où les plus pessimistes prédictions du Comité du régime fiscal nous apparaissent maintenant comme une faible représentation de la réalité.

Les arrangements actuels entre les gouvernements en ce qui concerne les impôts non seulement ne sont pas réalistes, mais ils conduisent à une administration désordonnée des finances publiques.

Le regrette Premier ministre du Québec, Monsieur Daniel Johnson, avait suggéré qu'un comité examine régulièrement les besoins totaux d'investissements et l'orientation des sociétés de la couronne et des services gouvernementaux qui dépendent une grosse part des deniers publics, de façon que les investissements gouvernementaux soient mieux adaptés aux besoins courants de l'économie. Rien n'a été fait au sujet de cette proposition.

Récemment, le Premier ministre du Canada s'en est pris aux provinces pour le coût sans cesse croissant de l'éducation post-secondaire — comme si la Commission Bladen n'avait jamais publié son rapport, comme si le taux de cette augmentation n'avait pas alors été prédit par les gouvernements responsables de ce domaine d'action. Que

Le gouvernement fédéral, d'une taxe curieusement qualifiée de "taxe de progrès social" qui, quoi qu'on dise, doit effectivement servir à mettre en oeuvre un programme de sécurité sociale qui relève clairement de la compétence constitutionnelle des provinces. Y aurait-il enfin d'autres projets de compétence provinciale où le gouvernement fédéral voudrait s'immiscer? Les gestes passés m'incitent au moins à poser la question.

Quel est le résultat, à court et à long terme, de cet envahissement graduel, mais évident à qui s'ouvre les yeux?

À court terme, le gouvernement fédéral se crée des obligations financières nouvelles qui lui donnent des excuses pour ne pas libérer des champs de taxation au profit des provinces. À court terme, il provoque des doubles-emplois et une mauvaise allocation des ressources dont, en définitive, les contribuables canadiens doivent faire les frais.

Mais, à long terme, quelque chose d'encore plus fondamentalement est en cause: le fédéralisme canadien lui-même. Le gouvernement fédéral actuel semble en être revenu à son vieux rêve politique d'il y a vingt ans, c'est-à-dire à une centralisation que non seulement le Québec, mais aussi les autres provinces ont appris à détester. Il agit présentement comme s'il voulait faire deux choses: en général, réduire les provinces au rang d'administrations régionales dépourvues de pouvoirs réels et, en particulier, négocier une réalité sociologique fondamentale du Canada, empêcher le Québec d'affirmer sa réalité propre. Mises dans une situation de tutelle, les provinces devront nécessairement réagir avec vigueur et il en résultera un déséquilibre dans la texture même de l'organisation administrative et politique du pays tout entier. Est-ce là vraiment ce que désire le gouvernement central?

Je constate avec stupeur les gestes fédéraux récents. J'espère qu'il s'agit seulement d'une inconscience momentanée, mais je crains parfois d'y déceler une politique réfléchie et voulue. Si tel était le cas, j'estime que les conséquences en seraient désastreuses. Le Québec désire coopérer, mais il veut qu'on reconnaisse concrètement ses droits. Le Québec désire adopter des attitudes positives, mais il ne veut pas passivement assister à l'effritement graduel de ses prérogatives constitutionnelles, quels que soient les prétextes mis de l'avant par le gouvernement central.

À partir du fédéralisme centralisateur d'il y a vingt ans, du "nouveau fédéralisme" d'il y a dix ans, du "fédéralisme coopératif" d'il y a cinq ans, le Québec ne tolérera pas qu'on en vienne maintenant à un fédéralisme dominant.

Nous voulons certes travailler à l'amélioration et au renouvellement de notre régime fédéraliste. Il ne faudrait cependant pas qu'au moment même où nous venons de commencer cette tâche difficile mais indispensable pour la survie de notre pays, que le gouvernement fédéral nous fasse redouter ce régime en nous mettant dans une situation financièrement, administrativement et politiquement intenable.

Dans cette perspective, un problème précis se pose au Québec: celui du programme fédéral d'assurance-maladie et, corollairement, celui de la taxe dite de "progrès social". Nous avons l'intention d'établir un programme québécois d'assurance-maladie, mais nous le ferons quand nous voudrons et comme nous le voudrons. Nous ne pouvons cependant tolérer que le gouvernement fédéral vienne imposer des taxes supplémentaires à nos citoyens, et ce, dans le but de mettre en oeuvre, à l'extérieur du Québec, un programme que nous considérons, à bon droit, être de compétence provinciale. Une telle façon de procéder est inacceptable. Le gouvernement du Québec ne peut tolérer de se laisser financièrement et administrativement bousculer pour permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses promesses électorales. C'est pourquoi, je veux immédiatement déclarer que nous demandons au gouvernement fédéral que cette hausse de taxe ne soit

Qu'on pense seulement à son désir d'intervention accrue dans le développement régional, l'aménagement urbain, les valeurs mobilières, la recherche scientifique, la radio-télévision scolaire et les affaires culturelles. Qu'on pense au dernier discours fédéral du budget qui, sans qu'il y ait eu consultation préalable, modifie certains aspects de notre structure fiscale, dans des domaines qui touchent de près le Québec. Qu'on pense aussi aux champs d'action dans lesquels le gouvernement fédéral veut s'introduire de peur que les provinces n'y accèdent avant lui. Qu'on pense à l'assurance-santé et à l'imposition, par

De quel phénomène sommes-nous témoins actuellement, plus particulièrement depuis les derniers mois? Nous sommes témoins — et je regrette d'avoir à le déplorer — d'une attitude fédérale à la fois arrogante et impérialiste. Le gouvernement du Canada a en effet entrepris de s'immiscer dans un nombre étonnant de secteurs provinciaux de façon directe ou indirecte.

### *I Un envahissement fédéral coûteux et dangereux*

Ceux qui me connaissent savent que je crois en un fédéralisme canadien renouvelé. Ils savent quel intérêt je porte à la solution de notre problème constitutionnel. Ils savent aussi quel espoir je mets dans une solidarité canadienne qui respecte les droits du Québec et de la nation canadienne-française. Je n'ai jamais non plus hésité à aborder de front les questions délicates et difficiles. J'ai pris, depuis longtemps, l'habitude de dire clairement ce que je pense. J'ai l'intention, en toute amitié pour les représentants des autres provinces et du gouvernement fédéral, d'en faire autant aujourd'hui.

J'ai déjà eu maintes fois dans le passé l'occasion de participer à des conférences fédérales-provinciales et interprovinciales. C'est cependant la première fois que je le fais comme Premier ministre du Québec. L'état de santé actuel de notre ministre des finances ne lui permettant pas de prendre part à la présente réunion, j'ai pensé y venir moi-même. Je l'ai fait, d'abord parce que les questions dont nous traiterons sont extrêmement importantes, et ensuite parce que je crois nécessaire de venir en personne présenter l'opinion du Québec sur certains des problèmes de l'heure.

## Déclaration du Québec HONORABLE JEAN-JACQUES BERTRAND Premier Ministre et Ministre des Affaires Intergouvernementales à la Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances Ottawa les 4 et 5 novembre, 1968









Nous sommes venus poser ces questions et nous comptons recevoir des réponses. Nous sommes venus avec la conviction que c'est l'avenir du fédéralisme canadien, plutôt que l'avenir du gouvernement fédéral, qui est en jeu. Nous sommes venus affirmer que les problèmes financiers importent autant à l'unité nationale que toutes les questions du domaine général des préoccupations constitutionnelles. Aucun partage des pouvoirs de dépenses n'aura grande signification s'il ne s'accompagne du partage correspondant des pouvoirs fiscaux. Si le gouvernement fédéral refuse d'étudier sérieusement ces problèmes, nous tenons à ce qu'il n'y ait aucune équivoque quant à celui sur qui retombe carrément la responsabilité.

Dans la confédération canadienne d'aujourd'hui, il n'y a rien de plus impérieux que les difficultés des municipalités. C'est dans les municipalités et les régions urbaines que l'aide des gouvernements est très nécessaire. Nous sommes résolus à aider nos municipalités mais nous ne pouvons le faire seuls. En exigeant que nous nous débrouillions seuls, le gouvernement fédéral ne tourne-t-il pas le dos aux problèmes municipaux? Est-ce à dire que le gouvernement fédéral ne se soucie pas des problèmes municipaux, des problèmes urbains, et refuse d'y remédier en quoi que ce soit? Le gouvernement fédéral croit-il que les provinces doivent répéter aux municipalités le conseil qu'il donne aux provinces: "Si vous avez besoin de plus de revenus, procurez-vous les vous-mêmes?" ou veut-il déroger à ses propres principes de fédéralisme et offrir de l'argent directement aux municipalités? Comme le gouvernement fédéral ne peut aider les municipalités que par l'entremise des provinces, dont les municipalités relèvent en vertu de la Constitution, le refus d'aider à faire face aux besoins financiers de la province équivaut au refus d'aider les municipalités. C'est là certainement une conduite téméraire et inacceptable de la part du gouvernement fédéral du Canada d'aujourd'hui. Nous pensons qu'on ne peut que la qualifier de "fédéralisme injuste".

Nous voudrions faire observer au gouvernement fédéral que nous entreprenons l'étude des éléments du coût de tous les programmes provinciaux et des moyens de limiter la dépense dans tous ces domaines. Cette étude sera suivie de mesures positives. Nous voulons savoir les mesures que le gouvernement fédéral se propose de prendre au sujet de ses dépenses. Comme le gouvernement fédéral n'a pas prévu le taux croissant des dépenses, comment pouvons-nous avoir confiance que non seulement il prévoit où il va, mais choisisse son orientation?

Nous ne sommes pas prêts à juger de la politique des autres provinces, où les circonstances diffèrent beaucoup. Contentons-nous simplement de noter que la détermination du gouvernement fédéral de persister à mettre en oeuvre ce programme en Ontario, où l'entreprise verse maintenant une contribution considérable, à même ses fonds, pour l'assurance santé de ses employés, fera retomber le fardeau sur le contribuable et ainsi suivra une fois de plus la voie régressive qui rejette l'impôt de l'entreprise sur les particuliers.

13. Le ministre fédéral des Finances est-il prêt à rencontrer ses collègues provinciaux, en décembre ou janvier, pour discuter dans toute son ampleur du problème général du financement des dépenses gouvernementales et des projets préliminaires de tous nos budgets, puis à modifier ses projets à la lumière de ces entretiens?

14. Si nous comprenons exactement votre conduite apparente et si vous êtes résolus à vous y tenir, devons-nous comprendre qu'il nous faut revenir en arrière et préparer notre avenir indépendamment? Est-ce cela que vous voulez? Dans ce cas, nous sommes prêts à le faire, et avec énergie, mais nous voulons savoir, nous voulons que le peuple de ce pays sache, et nous voulons en particulier que le peuple de notre province sache exactement pourquoi on nous conseille cette orientation, et pourquoi nous avons été obligés de nous engager dans une politique économique autarcique que nous serons obligés de suivre par la suite.

15. Peut-on aussi considérer ce système comme une garantie que le gouvernement fédéral n'empêtera plus sur les attributions provinciales, bien que le gouvernement fédéral ait manifesté dernièrement un intérêt croissant pour des matières telles que la législation boursière, la radiodiffusion et télévision éducatives, certains aspects de la politique du transport, et ainsi de suite? Dans ce cas, pensez-vous vraiment que vous pourrez ne tenir aucun compte des politiques et des actions que les gouvernements provinciaux pourront être obligés d'instituer?

16. Quelle assurance y a-t-il que la politique financière du gouvernement fédéral restera cohérente à l'avenir? Nous jugeons ridicule et déplacé que le ministre des Finances, dans le même discours du budget, recommande la modération dans les dépenses, blâme avec insistance le coût croissant des programmes provinciaux auxquels participe le gouvernement fédéral, et veuille ensuite absolument instituer l'assurance santé en soutenant qu'on peut maintenant fixer la limite des dépenses à ce poste. Comment concilier cette prétention avec le tableau que vient de dresser le ministère des Finances et qui prévoit une hausse rapide des dépenses d'assurance santé d'ici quelques années? Quelle garantie avons-nous que dans quelques années le gouvernement fédéral n'abandonnera pas aux provinces l'entière responsabilité pour ce programme, et ne cessera pas ou ne limitera pas sa contribution, après avoir obligé les provinces à s'aventurer sur cette pente glissante?

Il est évident que l'impôt du progrès social constitue la prime de l'assurance santé. Par suite, cette taxe impose au contribuable ontarien un programme qui relève de la province mais auquel le gouvernement ontarien ne se juge pas justifié de participer puisque près de 95 p. 100 de la population de la province bénéficient déjà de quelque sorte d'assurance santé. Le fait que le produit de la hausse de l'impôt fédéral atteigne un montant pour le moins équivalente à l'estimation fédérale actuelle de la contribution d'Ottawa à l'assurance santé pour l'année entière dévoile clairement les intentions du gouvernement fédéral. Nous considérons aussi qu'il est absolument effronté d'avoir posé un tel geste à la veille de la conférence chargée de discuter l'assurance santé, conférence que tous les premiers ministres ont réclamée avec instance à leur conférence de Saskatchewan, l'été dernier.

Nous exigeons donc que cet argent nous soit remis sans réserve, à compter du 1er janvier 1969, afin que nous puissions alors instituer notre propre politique d'assurance santé au moment opportun, contribuer aux systèmes d'assurance santé du secteur public présentement en cours, ou affecter cet argent aux problèmes que nous estimons plus prioritaires.

4. Désirez-vous vraiment avoir un jungle fiscale? Tenez-vous vraiment à ce que l'économie soit balkanisée? Voulez-vous sincèrement que le Canada soit divisé en dix principautés économiques? Pensez-vous vraiment que le gouvernement puisse ne tenir aucun compte de l'esprit qu'ont créé les provinces ces dernières années en faveur d'une meilleure coordination et planification commune?

5. Le gouvernement fédéral s'aperçoit-il que dans son dernier budget, en utilisant une ruse complexe pour éviter de partager avec les province l'augmentation du produit de l'impôt sur le revenu il rend très difficile aux provinces, comme l'Ontario, de suivre le conseil de ce gouvernement d'augmenter leur impôt sur le revenu? Sait-il que l'impôt dit des champs de taxation, imposera aux contribuables une augmentation de l'impôt personnel équivalant à 9 p. 100? Quelle marge cette hausse nous laissera-t-elle pour répondre aux besoins urgents de l'éducation, de la santé et de l'expansion économique?

6. Le gouvernement fédéral ne croit-il pas, comme nous, en une structure d'imposition plus progressive?

7. S'aperçoit-il qu'en incitant les provinces à faire face à leurs responsabilités en matière de dépenses en prélevant leurs propres impôts, il les pousse à exploiter davantage des champs d'impôts régressifs.

8. Croit-il que les provinces puissent, chacune de leur côté, augmenter les impôts sans par voie de conséquence créer des problèmes au gouvernement fédéral? Dernière-ment encore, notre augmentation de la taxe sur le carburant a causé du souci au gouvernement fédéral. N'est-ce pas un indice, tout de même significatif, de ce qui nous attend peut-être?

9. Le gouvernement fédéral est-il convaincu, comme l'ont déclaré plusieurs de ses ministres, que ce sont dans les villes que se posent les graves problèmes en matière de dépenses?

10. Est-il convaincu que, comme l'ont conclu le comité Smith et le comité parlementaire d'enquête sur la fiscalité en Ontario, il faut remédier aux difficultés des municipalités non en s'appuyant davantage sur l'impôt foncier, qui est régressif, mais en recourant aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu personnel et versées aux municipalités par l'entremise des provinces?

11. Le gouvernement fédéral est-il vraiment convaincu que le problème de la limitation des dépenses ne concerne que quelques programmes à frais partagés? Ou l'étude de cette limitation ne doit-elle pas porter sur toutes les dépenses gouvernementales, fédérales, provinciales, et municipales? Si le gouvernement fédéral est convaincu que la mise en oeuvre de programmes à frais partagés mène à l'irresponsabilité sur le plan des dépenses, pourquoi institue-t-il l'assurance santé de la manière prévue actuellement? Si le gouvernement fédéral estime que les gouvernements provinciaux doivent être en mesure d'agir indépendamment et de fixer eux-mêmes l'ordre de priorité de leurs dépenses, est-il disposé à nous remettre l'équivalent en impôts des frais d'assurance santé prévus au budget, de sorte que nous puissions utiliser cet argent pour les dépenses auxquelles nous attribuons la priorité?

12. Si le gouvernement fédéral est convaincu que tous les gouvernements doivent travailler ensemble, avant de déposer leurs budgets, à coordonner leurs objectifs et à prendre les mesures appropriées, ne semble-t-il pas étrange que pour la troisième année consécutive le budget fédéral ait été déposé juste avant ces entretiens financiers plutôt qu'aussitôt après, nous mettant ainsi devant le fait accompli? Est-ce là la nouvelle forme de collaboration fédérale-provinciale?



## Déclaration de l'Ontario

HONORABLE CHARLES S. MACNAUGHTON

Trésorier et Ministre de l'Economie

à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

La présente réunion revêt autant d'importance pour l'avenir du Canada que toute autre rencontre fédérale-provinciale depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous ne pouvons plus nous contenter de répéter des platitudes sur la coopération et la coordination ou de nous payer le luxe de spéculations théoriques. Des questions précises se posent à nous, et il nous faut des réponses sans ambiguïté, logiques. Nous croyons que ces questions doivent être résolues au départ si nous voulons que les discussions sur les articles de l'ordre du jour aient une signification.

Notre but unique, dans cette étude, n'est pas de discuter quelle gouvernement doit faire face au problème d'augmenter les impôts, mais plutôt de définir le meilleur moyen d'instituer une fédération canadienne viable, reconnaissant que les provinces et leurs partenaires, les municipalités, exercent aujourd'hui une si grande part de l'activité financière et économique du pays. Nous affirmons avec force que si le gouvernement fédéral est le gouvernement central, il ne peut se permettre d'accorder à ses propres problèmes la priorité sur les problèmes qu'affrontent la fédération canadienne et le peuple canadien.

1. Le gouvernement fédéral est-il convaincu qu'il faut aborder nos problèmes financiers dans un esprit de collaboration entre partenaires?

2. Si tel est le cas cela n'entraîne-t-il pas que nous devons examiner la structure et les problèmes de financement des dépenses gouvernementales à tous les niveaux de gouvernement pris dans leur ensemble?

3. Le gouvernement fédéral persistera-t-il à exiger que les provinces se débrouillent seules, lèvent leurs propres impôts, et se bornent uniquement à leurs responsabilités, sans égard aux besoins ou aux exigences de l'ensemble des gouvernements? Est-ce la vraiment ce que vous voulez? Est-ce votre conception du fédéralisme? Est-ce votre conception de la mesure de responsabilité du gouvernement fédéral quant à l'avenir économique et financier du pays?









Un autre point de procédure, mais néanmoins important, doit être mentionné en ce qui a trait au partage des impôts. Les accords qui expireront à la fin de 1968 contiennent une clause par laquelle un avis de modification de l'impôt provincial doit être donné au plus tard le 15 octobre de chaque année, si la modification doit être mise en vigueur au début de l'année d'imposition suivante. D'après les arrangements proposés, la modification pourra être faite le 1<sup>er</sup> juillet suivant, à condition qu'un préavis semblable ait été donné. Il se peut que certaines provinces veuillent mettre en vigueur tôt en 1969 des modifications de taux. Je veux cependant ajouter encore une fois que je ne vous le suggère pas nécessairement de le faire. Mais si des arrangements transitoires deviennent nécessaires pour vous faciliter une modification du taux d'un impôt déduit à la source dans la période allant du premier janvier au premier juillet prochain, nous sommes prêts à coopérer. Nous percevrons la taxe au nouveau taux aussitôt qu'il sera administrativement possible de le faire après la présentation des législations provinciales à cet effet.

Pour terminer, laissez-moi ajouter un bref commentaire au sujet du système de péréquation et de la position des provinces dont la capacité fiscale est au-dessous de la moyenne. Je reconnais qu'elles doivent rencontrer des difficultés particulières dans une période de resserrement fiscal, lorsque l'augmentation des coûts tend à dépasser le potentiel de revenu. Il n'y a aucun doute, cependant, que notre formule de péréquation se compare favorablement à celle de n'importe quel état fédéral. Elle assure à chaque gouvernement provincial la possibilité de fournir des normes nationales moyennes de services sans avoir à prélever des impôts au-dessus de la moyenne. De plus, les coûts des services provinciaux augmentent et si les provinces à revenu plus élevé décident d'augmenter leurs impôts, nos paiements aux provinces à revenu moins élevé augmentent tout en même temps.

Nos initiatives, dans le domaine de la péréquation des revenus pour aider les provinces à fournir des programmes sociaux indispensables, ont toujours visé à assurer à tous les Canadiens, indépendamment du niveau de leur province, des mesures ne peuvent nationales d'hygiène, de bien-être et d'éducation. Toutefois, ces mesures ne peuvent fournir en elles-mêmes une réponse valable au problème de la disparité régionale au Canada. Comme plusieurs l'ont dit dans le passé, notamment le Premier ministre de la Colombie-Britannique, un accroissement de la péréquation n'a pas supprimé les causes fondamentales qui font naître le besoin de péréquation. Le gouvernement fédéral reconnaît l'urgence prioritaire de s'attaquer pour de bon à ce problème persistant des disparités. Nous croyons qu'il est préférable de venir de nouveau en aide aux régions à revenu moins élevé dans le cadre d'un programme coordonné qui se concentrera directement sur les moyens d'accélérer le développement social et économique dans ces régions.

Pour toutes ces raisons, je crois que nous devrions maintenant réaffirmer la proposition de 1966, sauf en ce qui concerne les modifications à faire pour tenir compte des changements survenus depuis. Le gouvernement fédéral serait disposé à réduire son impôt sur le revenu des particuliers de 17 «unités», ou l'équivalent d'après la loi sur la réforme fiscale dans le cas des provinces qui feront les premiers pas vers une plus grande autonomie fiscale et administrative en assumant la responsabilité de l'Assurance-hospitalisation, du Régime d'assistance publique du Canada et des subventions à l'hygiène en général. J'appuie sur le fait que les 17 «unités» d'impôt sur le revenu des particuliers seront sujettes à péréquation selon notre formule générale et qu'un paiement de rajustement—un paiement de péréquation des programmes—sera aussi effectué afin de porter la valeur du transfert d'impôt de la péréquation et du paiement d'ajustement dans chaque province au niveau des coûts effectifs des programmes. Il faudra aussi tenir compte de la disparition graduelle du programme de subventions à l'hygiène une fois que les paiements relatifs à l'assurance-santé auront commencé.

Les propositions de 1966 prévoyaient que cette première étape durerait jusqu'à 1969-1970 et qu'ensuite, cette nouvelle compensation deviendrait inconditionnelle. Il est évident que ce calendrier n'est plus possible et que la période provisoire ou de transition devra être prolongée. Nous aimerions en connaître plus long sur l'estimation de la valeur permanente des unités d'impôt devant être transférées, sur les résultats des efforts pour freiner l'accélération des coûts des programmes et peut-être aussi sur les résultats des délibérations constitutionnelles, avant de discuter de la transformation d'arrangements provisoires en un système permanent, inconditionnel. Je ne crois pas que nous connaîtrons tous ces détails avant 1973-1974. Mais en réaffirmant la proposition maintenant et en invitant toute province qui le veut bien, à opter pour l'arrangement provisoire dans l'avenir immédiat, je désire insister sur le fait que, lors de la discussion des arrangements permanents, nous nous montrerons disposés à négocier une formule qui indemniserait pleinement chaque province à l'égard du coût des programmes dont elle assumerait la pleine responsabilité.

Le renouvellement de ces accords, tels qu'ils sont rédigés à l'heure actuelle, suppose que nous retiendrons le système de l'abattement. C'est la méthode qui permet le calcul d'un impôt fédéral «de base», la réduction de cet impôt de base par un montant uniforme de 28 p. 100 en faveur de la province, puis l'imposition d'un prélèvement provincial au taux fixé par la province. Même si ce système est souple en lui-même, il existe un danger réel qu'il tende à empêcher des provinces de fixer leurs propres taux. À cause de cela, il fut proposé en 1966 que le système d'abattement tel que je l'ai décrit, soit remplacé par un nouveau système de nature à atténuer, sinon à supprimer, ces difficultés. Je pense qu'il y a un aspect valable à ce projet. Cependant, en gardant à l'esprit le fait que nous prévoyons mettre en oeuvre l'an prochain le programme de réforme de l'impôt sur le revenu, qui peut-être modifiera la définition de l'assiette de l'impôt et de la structure des taux, je pense qu'il serait plus sage de conserver le système actuel pour l'instant. Il nous faut une idée plus précise des changements à long terme qui peuvent s'imposer avant de nous arrêter à une conclusion définitive sur cette question. De plus, comme j'ai dit clairement que nous comptons connaître l'avis des provinces au sujet du projet de loi sur la réforme fiscale, nous avons aussi besoin de savoir si vous voulez que le système d'abattement soit maintenu ou modifié plus tard.

J'ai déjà mentionné que les nouveaux accords de perception fiscale seront d'une durée indéterminée, sujets au retrait de l'une ou de l'autre partie moyennant un préavis convenable. Lors d'un entretien entre nos fonctionnaires, on a suggéré une disposition prévoyant un réexamen des arrangements fiscaux (d'une façon générale) à tous les deux ans. Dans ce monde incertain et qui change rapidement, toute suggestion visant au



Avant de conclure, je voudrais aborder un aspect particulier du partage des impôts. C'est le problème de conclure de nouveaux accords en vertu desquels les provinces assumeraient ultimement l'entière responsabilité des programmes conjoins les plus importants dans le domaine de la politique sociale, et recevraient en même temps un transfert adéquat de revenu ou de pouvoir fiscal qui leur permettrait d'assumer ce fardeau de dépenses. Vous vous rappelez qu'en 1964, le gouvernement fédéral a offert, aux termes de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires), des arrangements en vertu desquels les provinces pouvaient se retirer de certains programmes à frais partagés bien établis. Le Québec a été la seule province à se prévaloir des dispositions de cette Loi.

Il avait alors été convenu que ces arrangements de 1964 seraient provisoires et qu'on ferait à l'avenir des propositions d'un caractère plus permanent. De tels arrangements ont été proposés en 1966 et faisaient partie intégrante de l'orientation proposée des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Ils offraient un nouveau mode de transfert fiscal pour toutes les provinces en ce qui concerne l'assurance-hospitalisation, le Régime d'assistance publique du Canada et les subventions à l'hygiène. En vertu de ce mode, les provinces devaient assumer l'entière responsabilité financière et administrative de ces programmes en deux étapes. La première étape n'entraînait qu'une simple modification dans la méthode de paiements fédéraux, la part fédérale de ces programmes prenant la forme d'un abattement fiscal de 17 unités d'impôt sur le revenu des particuliers dans le cas de toutes les provinces, la répartition de ces 17 unités d'impôt à la moyenne nationale pour les provinces de capacité contributive inférieure à la moyenne et un paiement de rajustement en espèces portant la valeur du transfert total égal à la contribution fédérale aux coûts de ces programmes dans chaque province. La deuxième étape, prévue à partir de 1970-1971, comportait un transfert inconditionnel d'unités fiscales et un paiement de rajustement en espèces dans chaque province qui augmenterait annuellement selon un facteur qui ne serait pas directement relié à la croissance des coûts des programmes.

Ces propositions de 1966 furent établies conformément aux principes généraux dont s'inspiraient les arrangements fiscaux de 1967-1972. Celles-ci visaient plus particulièrement à rendre chaque gouvernement comptable de ses propres décisions en matière de taxation et de dépenses et à faire appliquer les arrangements inter-gouvernementaux et les lois fédérales uniformément dans toutes les provinces. Nous estimions que les arrangements proposés donneraient une plus grande indépendance fiscale à toutes les provinces en leur accordant une plus large part du domaine des recettes dont la croissance est la plus rapide et, bien entendu, une plus grande liberté pour administrer les programmes concernés en vue d'en assurer le succès et l'efficacité.

Depuis 1966, de nouveaux éléments sont venus se greffer au contexte général des relations fédérales-provinciales. Il n'a pas encore été possible d'amorcer la réforme fiscale qui, en 1966, était d'une importance primordiale. De plus, les discussions sur la constitution, tout autant que les études sur le contrôle des coûts des programmes, doivent maintenant entrer en ligne de compte. Cependant, si ces nouveaux éléments peuvent influencer sur les aspects purement techniques des accords proposés, ils laissent intacts les principes qui nous ont guidés en 1966. Au contraire, ces principes ont été renforcés. Les entretiens constitutionnels ne doivent pas nous faire oublier que les programmes ici concernés relèvent des provinces. De même, je pense que les efforts pour contenir l'augmentation des coûts et pour accroître l'efficacité des programmes auront plus d'effet si nous pouvons assigner toute la responsabilité financière et administrative de ces programmes à un seul niveau de gouvernement.



Il pourrait y avoir d'autres évaluations indiquant comment la situation suggérée par les extrapolations a en fait été modifiée. Par exemple, pour la période allant de 1965-1966 à 1968-1969, le Comité du régime fiscal a extrapolé un taux de croissance de 8,1 p. 100 pour les dépenses provinciales et municipales et a prévu une croissance de 6,7 p. 100 des recettes. Cela a supposé un déficit croissant. Les prévisions préliminaires pour la même période indiquent maintenant que les taux effectifs de croissance des recettes et des dépenses des provinces et des municipalités pour cette période sont beaucoup plus élevés. Mais comme les provinces et les municipalités ont augmenté les taux des impôts, et en raison d'autres modifications dans les recettes, leur déficit total n'a pu s'accroître.

Les données sur les contributions fédérales aux provinces et aux municipalités sont également révélatrices. Entre 1961-1962 et 1967-1968, ces contributions sont passées de moins de 0,9 milliard à presque 2,6 milliards. Cela n'est aucunement lié à l'augmentation régulière des abattements de l'impôt sur le revenu des particuliers en faveur des provinces qui sont passées de 16 à 28 p. 100. Nos prévisions révèlent qu'au cours de l'exercice financier actuel, nos contributions dépasseront 2,8 milliards de dollars. L'augmentation a été particulièrement rapide depuis les travaux du Comité du régime fiscal mais pendant toute la période, ces paiements ont augmenté à un taux annuel de presque 18 p. 100. Ils sont ainsi passés de 15 p. 100 de la totalité des dépenses budgétaires fédérales à plus de 26 p. 100 aujourd'hui.

Je suis conscient du fait que ces comparaisons doivent être utilisées avec prudence, puisque l'exercice de 1965-1966 n'a pu tenir compte, comme il l'aurait fallu, de la montée des prix et des autres coûts survenue entre-temps. Néanmoins, elles illustrent un point très important. Le jeu a changé de nom. Le travail du Comité du régime fiscal a été utile pour le problème qu'il a examiné, et il a conduit à d'importantes réformes dans la répartition du fardeau des dépenses. Mais le fait est qu'aujourd'hui tous les niveaux de gouvernement font face aux toujours aussi difficiles problèmes que pose l'équilibre entre dépenses nécessaires et revenus possibles.

#### *Accords de perception fiscale et abattements*

Le fait que tous les gouvernements constitutionnellement responsables des dépenses doivent être prêts à exercer leurs droits constitutionnels à l'imposition fiscale ne signifie nullement que nous devons prendre des directions opposées. Le gouvernement fédéral reste soucieux de préserver le haut degré d'harmonie, de coordination et d'efficacité administrative qui n'a cessé de se développer dans nos régimes fiscaux, régimes qui se complètent l'un l'autre. En conséquence, nous sommes toujours disposés à renouveler les accords de perception fiscale à leur expiration à la fin de cette année. Comme vous le savez, des entretiens à ce sujet durent depuis des mois entre nos fonctionnaires. Sans erreur, les projets définitifs d'accord ont été remis aux neuf provinces concernées. Les nouveaux projets ont l'avantage particulier de prévoir des accords d'une durée illimitée sujets seulement au droit de l'une ou de l'autre partie de se retirer moyennant un avis convenable. De plus, ils permettent aux provinces de modifier plus facilement les taux des impôts qui doivent être perçus pour leur compte.

J'espère que les neuf provinces avec qui nous avons des accords voudront les renouveler. Nous sommes tous conscients des avantages que procurent ces arrangements—particulièrement pour le contribuable. L'impôt normal de base et l'organisme unique de perception qui sont maintenus par les accords, sont d'une aide précieuse pour les contribuables et pour l'industrie lors du calcul et du paiement des impôts sur le revenu.

tenus comme vérité éternelle. On doit évidemment réexaminer et reconsidérer les conclusions à la lumière des faits nouveaux et des circonstances nouvelles.

L'exercice de 1965-1966 nous a montré que les provinces et leurs municipalités étaient responsables pour des dépenses augmentant plus rapidement et que leurs recettes croissaient moins vite que celles du gouvernement fédéral. En conséquence, sans modification de l'orientation projetée, les déficits provinciaux et municipaux menaçaient de s'accroître, alors que le déficit fédéral pouvait diminuer d'ici le début des années 1970. Par suite de politiques précises décidées au niveau fédéral en 1966 et immédiatement après, toute la situation a été considérablement modifiée. Permettez-moi de mentionner seulement trois décisions importantes à l'égard de programmes qui ont subi l'influence des extrapolations du Comité du régime fiscal, mais qui ne sont pas reflétées dans ces dernières, et vous montrer comment ces décisions ont changé la situation pour l'exercice financier actuel.

Premièrement, il y a le nouveau régime de paiements de péréquation qui aide particulièrement les provinces dont les possibilités fiscales sont inférieures à la moyenne. Le Comité du régime fiscal a extrapolé les paiements de péréquation aux provinces et les subventions de redressement aux provinces de l'Atlantique à 410 millions de dollars pour 1968-1969. Nous estimons maintenant que ces paiements totaliseront 590 millions de dollars.

Deuxièmement, il y a le nouveau mode d'abattements fiscaux fédéraux et de paiements au titre des programmes provinciaux d'enseignement post-secondaire et de programmes de ce domaine. En 1966, il était évident que la formation au niveau post-secondaire constituait le secteur des dépenses publiques qui connaissait l'expansion la plus rapide, et qu'il était indispensable que le gouvernement fédéral aide les provinces dans ce domaine très prioritaire. Nous avons décidé de faire des arrangements fiscaux pour que le gouvernement fédéral acquitte 50 p. 100 des coûts d'exploitation. Il en résulte qu'au lieu d'avoir des dépenses de 315 millions de dollars en 1968-1969 comme les extrapolations l'indiquent, la totalité des engagements fédéraux pour l'aide fiscale aux provinces au titre de l'enseignement est presque le double de ce chiffre, soit environ 610 millions de dollars. Cela ne comprend pas les dépenses considérables pour l'éducation des adultes que nous avons entièrement assumées dans le cadre d'un programme fédéral et qui coûteront quelque 220 millions de dollars cette année.

Troisièmement, pour aider le plus possible les provinces à rationaliser le bien-être social et pour partager davantage les coûts impliqués, le Régime d'assistance publique du Canada a été instauré en 1967. Conséquemment, la part du gouvernement fédéral des dépenses conjointes pour le bien-être social est passée, des 211 millions comme l'indiquent les extrapolations du Comité du régime fiscal, aux prévisions actuelles de 413 millions.

Ces trois modifications majeures, non comprises dans les calculs du Comité du régime fiscal, ajoutent à elles seules 700 millions de dollars en coûts assumés par le Trésor fédéral, en comparaison des chiffres extrapolés pour 1968-1969. Parallèlement, cette augmentation des dépenses fédérales peut être comparée à l'extrapolation des déficits. On a avancé que le déficit fédéral serait cette année inférieur de presque un milliard à celui des provinces et des municipalités. La situation réelle est évidemment différente. De plus, comme je l'ai fait remarquer, le Comité du régime fiscal a prévu que le déficit fédéral diminuerait d'ici le début des années 1970. Nos propres prévisions qui ont été établies à des fins de planification interne, nous laissent entrevoir maintenant des perspectives totalement différentes, causées en grande partie précisément par les trois facteurs modifiés que j'ai énumérés.



percevons ces primes par le mécanisme de l'impôt sur le revenu. Cela nous permettra de réduire la prime dans le cas de ceux dont le revenu imposable est inférieur à \$6,000 par an. Tous ceux dont le revenu est inférieur au niveau d'exemption ne paieront rien.

En raison de la part énorme des frais de ces programmes que nous assumons, je crois qu'il est justifié que le Parlement utilise une prime progressive de ce genre pour acquitter une partie du fardeau. Il nous faut imputer le solde considérable de ces dépenses, et beaucoup d'autres, sur nos recettes générales. L'élément le plus important de ces recettes est l'impôt fédéral à taux progressifs très accentués qui produit environ un tiers de nos recettes budgétaires totales.

Je sais que certains d'entre vous auraient aimé que j'augmente les taux progressifs de notre impôt de base sur le revenu. Cela aurait automatiquement accru la valeur des abattements de cet impôt accordés aux provinces, et aussi augmenté les taux réels des impôts provinciaux dans la plupart des cas. Sans doute que cela vous aurait été utile. Mais nous ne pensions pas que nous pouvions demander au Parlement d'agir ainsi pour procurer des revenus aux provinces. Je doute qu'il y ait un gouvernement qui soit prêt à agir ainsi. Voilà l'une des faiblesses du système de l'abattement dont nous allons discuter aujourd'hui. Vous noterez que les divers changements que nous avons apportés aux taux d'impôt sur le revenu, ces dernières années, dans un sens ou dans l'autre, ont été effectués de façon à ne pas affecter les revenus des provinces. C'est pourquoi vous aviez de bonnes raisons de croire que la mesure que nous étions obligés de présenter en octobre serait conçue de façon à ne pas augmenter ou diminuer les revenus provinciaux.

Dans les modifications que je me propose d'apporter à l'impôt sur les successions, je m'efforce de sauvegarder la position du revenu total des provinces. Les changements concernant l'imposition des institutions financières auront pour effet, j'espère, d'augmenter l'assiette de l'impôt provincial sur les sociétés, comme le feront aussi certaines des dispositions diverses de l'impôt sur le revenu. Cela fut depuis des années la pratique normale quand on a modifié l'assiette de l'impôt par opposition à la modification des taux.

Toute augmentation de nos principaux impôts fédéraux frappe bien entendu les mêmes contribuables que ceux qui sont imposés par les provinces, qu'il s'agisse des impôts sur le revenu, des taxes de vente ou de toute autre source de revenu. Indirectement, cela vous concernera nécessairement. Nous en tenons compte, tout comme nous le faisons compte de la position des contribuables eux-mêmes et de l'incidence économique de nos mesures. Étant donné que l'impôt sur le revenu est le plus visible de nos impôts, et celui dont le partage a été le plus controversé, il est naturel que nous soyons, vous et moi, particulièrement sensibles à l'action de l'un ou de l'autre dans ce domaine. En agissant comme nous le faisons cette fois-ci—en instituant une autre prime graduée semblable à celle que nous avons pour la sécurité de la vieillesse—je pense, vu les circonstances, m'être aussi peu que possible immiscé dans votre secteur de ce champ d'imposition. Je l'ai fait au risque d'accroître la difficulté de faire accepter cette forme de taxe comparée à une surtaxe générale de la taxe graduelle telle que nous l'avons présentée l'hiver dernier.

Je reviens maintenant au problème général qui se pose à tous les gouvernements au Canada, celui de faire concorder les dépenses avec les ressources fiscales. Les travaux du Comité du régime fiscal, ainsi que ses extrapolations des recettes et dépenses gouvernementales, ont constitué une tentative importante de scruter l'avenir et de nous fournir une orientation à tous. C'est le genre de planification que nous devons tous adopter individuellement, et peut-être collectivement de façon permanente. Mais si utile que cette expérience ait été, nous n'avons jamais cru que ses résultats seraient un jour

Le gouvernement a estimé que ces conditions nous autorisaient à demander au Parlement d'exiger que ceux dont le revenu est supérieur à la moyenne, c'est-à-dire dont le revenu imposable est de \$6,000 ou plus, paient une prime mensuelle de \$10 pour acquitter les dépenses de ces services de même qu'ils paient divers genres de primes aux gouvernements provinciaux à l'égard de certains de ces programmes. Dans notre cas, nous

Le principal accroissement dans nos coûts qui rend ce nouvel impôt nécessaire est celui attribuable aux programmes que nous finançons conjointement avec vous, à savoir l'assurance-hospitalisation, les régimes d'assistance publique, l'enseignement post-secondaire et l'assurance-santé. C'est ce qu'on appelle en termes généraux les programmes de progrès social. Dans le cas de l'assurance-hospitalisation, presque tous les Canadiens bénéficient de façon directe et tangible des quelque 620 millions de dollars que nous dépensons pour ce programme, sans tenir compte de l'abattement fiscal compensé que nous accordons aux programmes de soins médicaux que le Parlement a tangible des contributions au Québec. Nous espérons que presque tous profiteront d'une façon aussi approuvée et pour lesquels je me dois d'établir un budget. Beaucoup d'autres Canadiens de tous âges profitent directement des autres programmes que j'ai mentionnés.

Après avoir écarté la taxe de vente pour les raisons dont j'ai parlé, et les impôts sur les entreprises autres que ceux déjà mentionnés, nous avons vu la nécessité de recourir à un impôt quelconque sur le revenu des particuliers.

Nous avons néanmoins décidé qu'il était à la fois économique sûr et équitable de nous procurer une part du revenu dont nous avions besoin en accélérant le versement de l'impôt sur les revenus des sociétés au cours du prochain exercice financier. Nous mentionnons ainsi à terme le processus visant à rendre le régime de paiement par versements de l'impôt des sociétés comparable à celui des retenues sur les salaires et traitements. Cela augmentera temporairement nos revenus et résoudra une partie de notre problème au cours de la dernière année fiscale avant la mise en application de notre programme de réforme fiscale.

Nous ne voulions pas utiliser de mesures fiscales générales qui augmenteraient les coûts et les prix à un moment où il est si important de mettre un frein aux poussées inflationnistes. Nous avons donc décidé de ne pas recourir à la taxe de vente ou à l'impôt du salaire frappant l'employeur, ou à des prélèvements de cette nature. Pour ce qui est des sociétés, nous avons jugé contraire aux intérêts économiques du Canada, d'augmenter les taux généraux d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces taux sont déjà élevés en comparaison des taux en vigueur aux États-Unis et dans d'autres pays, si l'on tient compte des impôts provinciaux et des surtaxes actuelles. Le Canada, en tant que pays, tout comme vous-mêmes, en tant que provinces, doit pouvoir soutenir la concurrence des autres quand il s'agit d'attirer et de retenir les entreprises commerciales qui envisagent de s'établir quelque part ou d'étendre leur exploitation. Les impôts sur les sociétés sont évidemment un des facteurs les plus importants qu'elles doivent considérer.

Nous avons examiné et utilisé différentes mesures fiscales pour atteindre ces buts. L'imposition des compagnies d'assurance et de leurs détenteurs de police a été une mesure de réforme importante qui permettra au gouvernement de percevoir des revenus appréciables d'ici peu. Il en sera de même pour la réduction des provisions permises pour pertes éventuelles des banques et des autres institutions financières au titre des prêts et des hypothèques.

qui s'exercent sans répit sur l'économie et d'interrompre la spirale ascendante des coûts et des prix.



(5) Ils devraient conduire à des dispositions uniformes dans les arrangements intergouvernementaux et à une application également uniforme des lois fédérales dans toutes les provinces.

(6) Les arrangements fiscaux devraient tendre à procurer le moyen d'harmoniser les politiques et les priorités des gouvernements fédéral et provinciaux.

Je viens de répéter ces principes, car nous croyons devoir continuer à les appliquer de façon pratique et constructive, même si le système actuel d'arrangements coopératifs donne parfois lieu à des interprétations erronées et à des malentendus. Ainsi, il s'est dit bien des choses récemment pour insinuer que le gouvernement fédéral et ces arrangements fiscaux interdisent aux provinces l'accès aux revenus dont elles ont besoin. Le fait est que dans les larges et dynamiques champs d'imposition du revenu des particuliers et du revenu des sociétés, les deux niveaux de gouvernement ont les mêmes pouvoirs constitutionnels. Deux provinces, le Manitoba et la Saskatchewan, imposent le revenu des particuliers à des taux supérieurs au niveau de l'abattement fédéral. Cinq provinces, les deux mentionnées ci-dessus, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve, font de même dans le domaine de l'impôt sur les sociétés.

Nous avons reconnu que les droits des provinces à cet égard sont tellement évidents que nous étions disposés à percevoir ces impôts plus élevés dans le cadre du système conjoint de perception fiscale. Je n'incite aucune des provinces à suivre cette voie. En fait, en vertu de notre système complet de péréquation, si les provinces devaient le faire, il en résulterait pour le gouvernement fédéral une dépense supplémentaire pour le bénéfice des provinces dont la capacité d'imposition est au-dessous de la moyenne. Je veux simplement souligner et faire ressortir que les gouvernements et législatures provinciaux ont pleinement accès à ces champs de taxation directe si leurs dépenses les forcent à y recourir.

Les provinces ont aussi accès à des champs d'imposition tels que les prélèvements sur les ventes au détail, domaine où le gouvernement fédéral possède un impôt indirect à un niveau différent, et à des champs de revenus tels que les ressources naturelles et les taxes foncières, domaines où nous sommes à peine engagés. De plus, on peut noter que l'usage que les provinces font de ces divers champs d'imposition varient largement d'une province à l'autre comme en démontrent les taux différents de taxation.

Vu que le sujet du partage des impôts figure à l'ordre du jour aujourd'hui, ainsi que des questions connexes, vous attendez peut-être de moi que je vous parle des propositions dont j'ai saisi le parlement il y a deux semaines. Comme je l'ai dit alors, je reconnais que c'est avec appréhension que vous nous voyez recourir à une forme d'impôt sur le revenu à une époque où vous désirez vous assurer une grande partie de cet impôt.

Il était essentiel de présenter un budget cet automne et de prévoir des revenus supplémentaires aussitôt qu'il était raisonnablement possible de le faire. Je ne veux pas vous ennuyer avec une récapitulation de tous les détails que j'ai donnés au parlement et au public le 22 octobre dernier. Vous trouverez cela dans les comptes-rendus. Il y avait fondamentalement trois raisons qui nous forçaient à agir. Premièrement, on devait rendre des comptes au parlement pour la présente année financière. Deuxièmement, nos dépenses dépassaient déjà de beaucoup nos revenus, et elles seront encore plus élevées l'an prochain, à cause de l'augmentation de nos obligations statutaires et d'autres besoins inévitables. Afin de pourvoir à ces dépenses et de limiter notre recours au marché des capitaux à des montants raisonnables, tenant compte des besoins des autres, il devenait nécessaire de nous assurer de larges revenus. Troisièmement, nous avons jugé essentiel de revenir à une politique fiscale appropriée afin de faire échec aux pressions inflationnistes



## Déclaration du Canada

HONORABLE E. J. BENSON

Ministre des Finances

à la

Conférence fédérale-provinciale des Ministres des Finances

Ottawa

les 4 et 5 novembre, 1968

Le premier article de notre ordre du jour a trait aux «Arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux», et je voudrais faire une assez brève déclaration au nom du gouvernement fédéral.

Les accords actuels ont pris forme il y a deux ans au cours des délibérations du Comité du régime fiscal. Sans entrer dans les détails de ces discussions ou de leurs résultats, je voudrais rappeler que le ministre des Finances qui m'a précédé a établi plusieurs principes de fédéralisme fiscal qui ont inspiré la position prise par le gouvernement fédéral à l'époque.

Il est certainement utile de répéter ces principes puisque notre politique d'aujourd'hui continue de s'en inspirer.

(1) Les arrangements fiscaux devraient rendre possible aux gouvernements fédéral et provinciaux l'accès aux ressources fiscales leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles.

(2) Ils devraient faire en sorte que chaque gouvernement demeure responsable à ses électeurs de ses décisions relatives à la fiscalité et que chaque gouvernement tienne compte de leurs effets sur les autres gouvernements.

(3) Les arrangements fiscaux devraient, grâce à un régime de péréquation, permettre à chaque province de fournir des services publics suffisants sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces.

(4) Ils devraient donner au gouvernement fédéral suffisamment de pouvoirs en matière fiscale pour remplir ses responsabilités économiques et monétaires tout en acquittant ses comptes. Tout particulièrement, ils devraient, dans toutes les provinces, réserver au gouvernement fédéral une part suffisante du domaine de l'impôt sur le revenu—tant des particuliers que des sociétés pour la réalisation d'un double objectif: permettre d'utiliser le taux et la forme de cet impôt à des fins économiques et d'en arriver à un degré raisonnable d'équité dans l'incidence de la fiscalité dans l'ensemble du Canada.









# Réunion des

## MINISTRES DES FINANCES

Ottawa, 4 – 5 novembre 1968

### PROJET D'ORDRE DU JOUR

1. Arrangements Fiscaux Fédéral-Provinciaux
2. Accords de Perception Fiscale
3. Problèmes Posés par l'Augmentation rapide des Programmes à Frais Partagés
4. Arrangements pour la Réunion Annuelle de décembre des Ministres des Finances et Trésoriers Provinciaux
5. Autres Questions



## AVANT-PROPOS

Le présent volume comprend les déclarations officielles faites par les chefs des délégations fédérale et provinciales à la conférence des ministres des Finances et des Trésoriers provinciaux\* qui a eu lieu à Ottawa, le lundi 4 et le mardi 5 novembre 1968.

On se souvient qu'à la réunion d'octobre 1966 du Comité fédéral-provincial du régime fiscal, le premier ministre du Canada de l'époque avait déclaré que son gouvernement était disposé à rencontrer les provinces d'ici deux ans pour procéder à une revue générale des arrangements fiscaux. En août 1968, les premiers ministres provinciaux ont rappelé, à l'occasion de leur conférence annuelle à Waskesiu (Saskatchewan), cette intention des gouvernements fédéral et provinciaux de se réunir en dedans d'une période de deux ans et ont demandé que l'on discute le plus tôt possible avec Ottawa les questions fiscales.

Il fut décidé de tenir une conférence les 4 et 5 novembre 1968. La majeure partie de la réunion fut consacrée à l'étude des arrangements fédéraux-provinciaux sur la fiscalité, des accords de perception d'impôts et des problèmes posés par la hausse rapide des coûts des programmes à frais partagés. L'ordre du jour qui a servi de schéma aux délibérations ainsi que la liste des délégués y sont reproduits. Les ministres de la Santé se réunirent de leur côté le 4 novembre 1968 puis se joignirent le lendemain aux Ministres des Finances et aux Trésoriers provinciaux pour aborder la question de la montée des coûts. Le communiqué publié par les ministres de la Santé est annexé au présent volume.

\* Il faut noter que le présent volume ne comprend pas de déclaration des provinces d'Alberta et de Colombie-Britannique. Bien qu'elles aient pris pleinement part aux discussions, elles n'ont pas fourni les textes de leurs déclarations officielles.



# TABLE DES MATIÈRES

Page

AVANT-PROPOS	v
ORDRE DU JOUR	vii
DÉCLARATIONS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX	1
Canada	1
Ontario	11
Québec	15
Nouvelle-Ecosse	21
Nouveau-Brunswick	41
Manitoba	45
Ile du Prince-Edouard	51
Saskatchewan	67
Terre-Neuve	73
APPENDICE I	
Rétrospective des positions prises récemment par le gouvernement de l'Ontario	75
APPENDICE II	
Notes explicatives soumises par l'Ontario sur le nouvel impôt fédéral de progrès social	79
APPENDICE III	
Position de l'Ontario sur l'assurance-santé	83
APPENDICE IV	
Projet de l'honorable G. Evans sur les mécanismes des relations fédérales-provinciales	87
APPENDICE V	
Rapport sur la Conférence des Ministres de la Santé	91
APPENDICE VI	
Liste des délégués	95



Droits de la Couronne réservés  
En vente chez l'imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:  
HALIFAX  
1735, rue Barrington  
MONTREAL  
Edifice A'Eterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine  
OTTAWA  
Edifice Daly, angle Mackenzie et Rideau  
TORONTO  
221, rue Yonge  
WINNIPEG  
Edifice Mall Center, 499, avenue Portage  
VANCOUVER  
657, rue Granville  
ou chez votre libraire.  
Prix \$1.75 No de catalogue Z2 — 1968/2.  
Prix sujet à changement sans avis préalable  
L'imprimeur de la Reine  
Ottawa, Canada  
1969

# Conférence Fédérale-Provinciale des Ministres des Finances



OTTAWA

Les 4-5 novembre 1968



Conférence Fédérale-Provinciale  
des  
Ministres des Finances

Les 4-5 novembre 1968

OTTAWA

CANADA



8430











